DIEPTEONDERZOEK

Toezichtsrapport

Over de samenwerking van de MIVD met buitenlandse inlichtingen- en/of veiligheidsdiensten

CTIVD nr. 22B

10 juni 2015

Commissie van Toezicht op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten

Commissie van Toezicht
op de Inlichtingen- en
Veiligheidsdiensten

CTIVD nr. 22B

TOEZICHTSRAPPORT

Over de samenwerking van de MIVD met
buitenlandse inlichtingen- en/of veiligheidsdiensten

Inhoudsopgave

CTIVD nr. 22B

SAMENVATTING

Bij het toezichtsrapport over de samenwerking van de MIVD met buitenlandse inlichtingen- en/of veiligheidsdiensten

De Commissie van Toezicht op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (hierna: de Commissie) heeft onderzocht hoe de Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (MIVD) samenwerkt met buitenlandse inlichtingen- en/of veiligheidsdiensten. De Commissie heeft getoetst of deze samenwerking in de periode van begin 2007 tot eind 2013 binnen de wettelijke kaders plaatsvond. In de juridische bijlage bij dit rapport doet de Commissie enkele aanbevelingen aan de wetgever die deze kan betrekken bij de ophanden zijnde wijziging van de Wiv 2002.

Het algemeen beeld over de samenwerking is positief

Het algemeen beeld van de Commissie over de samenwerking van de MIVD met buitenlandse diensten is positief. Het aantal onrechtmatigheden is beperkt. De uitwisseling van persoonsgegevens, het verlenen van ondersteuning en gezamenlijke operaties vinden vooral plaats met buitenlandse diensten die voldoen aan de geldende samenwerkingscriteria. Dit rapport geeft een overzicht van hoe de MIVD vormgeeft aan deze verschillende vormen van samenwerking. De belangrijkste aanbevelingen van de Commissie richten zich op aanpassing van het interne beleid.

Waarborgen voor de samenwerking met buitenlandse diensten

Internationale samenwerking is van wezenlijk belang voor de MIVD. De MIVD moet bij deze samenwerking de waarborgen voor de persoonlijke levenssfeer in acht houden. Zo volgt uit de wet dat de mate van samenwerking met een buitenlandse dienst afhankelijk moet zijn van de mate waarin wordt voldaan aan de samenwerkingscriteria uit de wetsgeschiedenis. Ook regelt de wet expliciet wanneer de MIVD gegevens mag verstrekken aan een buitenlandse dienst. Daarnaast is een aantal waarborgen gelegen in algemene en specifieke wettelijke vereisten. Deze waarborgen gelden ook voor verwerking van gegevens en de inzet van (bijzondere) bevoegdheden. Dit rapport heeft een juridische bijlage waarin dit juridisch kader uitgebreid wordt beschreven.

Bilaterale samenwerkingsrelaties

Bij het aangaan, intensiveren dan wel beperken van samenwerkingsrelaties met buitenlandse diensten moet de dienstleiding per afzonderlijke buitenlandse dienst fundamenteel beoordelen in welke mate wordt voldaan aan de gestelde samenwerkingscriteria. De Commissie constateert dat dit niet altijd gebeurt en beveelt aan dit beleid in het vervolg daadwerkelijk toe te passen.

Het bureau Externe Relaties is verantwoordelijk voor het beheren, coördineren en faciliteren van de (inter)nationale contacten van de MIVD. Ook initieert en coördineert dit bureau het beleid gericht op het onderhouden van gunstige (inter)nationale betrekkingen en op het zekerstellen van de informatiepositie voor een juiste taakuitvoering door de MIVD. De Commissie constateert dat de operationele afdelingen het bureau Externe Relaties nog niet altijd voldoende betrekken en informeren. Ook krijgt de adviserende rol van het bureau Externe Relaties richting de dienst onvoldoende vorm. De Commissie beveelt aan het bureau Externe Relaties in de praktijk beter in positie te brengen.

Multilaterale samenwerkingsverbanden

De MIVD werkt ook samen in multilaterale samenwerkingsverbanden. Zeker wanneer crisis-beheersingsoperaties in coalitieverband worden uitgevoerd, is dergelijke samenwerking een nood-zakelijk gegeven. Er kan sprake zijn van geformaliseerde samenwerkingsverbanden in het kader van organisaties als de NAVO en de EU, maar ook van ad-hoc samenwerkingsverbanden. De Commissie heeft in dit kader geen onrechtmatigheden geconstateerd.

Het verstrekken van gegevens aan buitenlandse diensten

De MIVD wisselt gegevens uit met een groot aantal diensten over allerlei onderwerpen. Het kan gaan om algemene rapportages, maar ook om concrete informatie over personen of organisaties. De MIVD hanteert algemene toetsingscriteria voor de verstrekking van gegevens. De Commissie constateert dat het beleid voor het verstrekken van persoonsgegevens uitgaat van een te beperkte definitie van persoonsgegevens. Ook maakt de MIVD in zijn beleid op papier geen onderscheid tussen de verstrekking van persoonsgegevens aan buitenlandse diensten die voldoen aan de samenwerkingscriteria, en diensten ten aanzien waarvan dit kan worden betwijfeld. In de praktijk ziet de Commissie echter dat de MIVD vooral persoonsgegevens verstrekt aan diensten ten aanzien waarvan niet wordt betwijfeld of zij voldoen aan de samenwerkingscriteria. De Commissie heeft in dit kader, op één geval na, geen onrechtmatigheden aangetroffen. De onrechtmatigheid betrof verstrekking aan een buitenlandse opsporingsdienst. Daar biedt de wet geen ruimte voor. Verder is gebleken dat de MIVD in sommige gevallen ruwe onderzoeksresultaten, bijvoorbeeld telefonie- en verkeersgegevens, integraal verstrekt aan een buitenlandse dienst. De Commissie is van oordeel dat de MIVD hiermee terughoudend moet omgaan. De dienst moet toetsen of integrale verstrekking noodzakelijk en proportioneel is.

De derde-partijregel

De wet stelt dat bij verstrekking van gegevens de voorwaarde wordt opgenomen dat de gegevens niet zonder toestemming van de minister aan andere partijen mogen worden verstrekt. Dit is de zogenaamde derde-partijregel. De MIVD geeft in plaats daarvan de voorkeur aan de bredere derde-landregel. Deze werkwijze is niet in overeenstemming met de wet en daarmee onrechtmatig.

Het ontvangen van gegevens van buitenlandse diensten

De MIVD ontvangt, gevraagd en ongevraagd, ook gegevens van buitenlandse diensten. Het valt de Commissie op dat er geen beleid is dat ziet op het verzoeken om informatie bij een buitenlandse dienst. De Commissie vindt het van belang dat de MIVD hierover beleid opstelt. Vooral als het gaat om verzoeken aan diensten ten aanzien waarvan kan worden betwijfeld of zij voldoen aan de samenwerkingscriteria. De MIVD richt in de praktijk overigens in beperkte mate verzoeken aan buitenlandse diensten. De Commissie heeft in dit kader geen onrechtmatigheden aangetroffen. Zij heeft ook geen gevallen aangetroffen waarbij de MIVD aanwijzingen had dat de aan hem verstrekte gegevens onrechtmatig waren verkregen.

Het verlenen van ondersteuning en gezamenlijke operaties

De wet biedt de MIVD de ruimte uitsluitend in het belang van een buitenlandse dienst bevoegdheden in te zetten (het verlenen van ondersteuning). De wet vereist dat de minister van Defensie hiervoor toestemming geeft. Ook kan de MIVD ondersteuning van een buitenlandse dienst ontvangen. Het verlenen van ondersteuning is iets anders dan het uitvoeren van gezamenlijke operaties. Deze operaties voert de MIVD uit in samenwerking met een buitenlandse dienst in het kader van een eigen, lopend onderzoek. Hiervoor is geen toestemming van de minister vereist. De Commissie beveelt de MIVD aan in het beleid meer aandacht aan dit onderscheid te besteden. De MIVD verleent regelmatig ondersteuning en het is de Commissie gebleken dat in een aantal gevallen van ondersteuning onterecht werd uitgegaan van een gezamenlijke operatie. Hierdoor werd er geen toestemming gevraagd aan de minister van Defensie. Aangezien de wet dit wel vereist, acht de Commissie deze gevallen van ondersteuning onrechtmatig. De MIVD is overigens in de onderzoeksperiode steeds meer gaan werken met ministeriële lasten. De dienst legt tegenwoordig niet alleen de gevallen van ondersteuning voor aan de minister ter goedkeuring, maar ook de gezamenlijke operaties. De Commissie staat hier positief tegenover.

De Commissie heeft de gezamenlijke operaties van de MIVD in Nederland en in het buitenland onderzocht. Deze operaties voert de MIVD voornamelijk uit met diensten waarmee een langdurige samenwerkingsrelatie bestaat. Betrouwbaarheid, professionaliteit en de werkwijze van de buitenlandse dienst zijn hierbij voor de MIVD belangrijke criteria. In het algemeen voldoet de MIVD bij de uitvoering van deze operaties aan de voorwaarden uit de wet. Desalniettemin heeft de Commissie een beperkt aantal onrechtmatigheden en onzorgvuldigheden geconstateerd. Zo heeft de MIVD bijvoorbeeld volgens de Commissie in een gezamenlijke operatie in strijd gehandeld met de wettelijke plicht tot bronbescherming.

De samenwerking in Afghanistan

Tot slot heeft de Commissie zich ook specifiek gericht op de samenwerking van de MIVD met buitenlandse diensten in het kader van de inlichtingenondersteuning bij de inzet van de krijgsmacht in Afghanistan (in de periode van 2006 tot en met 2013). In deze periode is er veelvuldig sprake geweest van zowel gevraagde als ongevraagde gegevensuitwisseling. De MIVD kan in het missiegebied gegevens uitwisselen langs gedeelde communicatiesystemen, maar ook via uitgezonden eenheden van de MIVD ter plaatse. De Commissie heeft in dit kader geen onrechtmatigheden aangetroffen in de gegevensuitwisseling van de MIVD met buitenlandse diensten. De eventuele bijdrage die de MIVD heeft geleverd aan het uitschakelen van targets in Afghanistan (*targeting*) is hierbij niet betrokken. De Commissie zal aan dit onderwerp aandacht besteden in haar onderzoek naar de bijdrage van de MIVD aan *targeting*, aangekondigd op 22 mei 2015.

1 Inleiding

Internationale samenwerking is voor de Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (MIVD) van wezenlijk belang om zijn taken adequaat te vervullen. De gegevens die de dienst door deze samenwerking verkrijgt, versterken in belangrijke mate zijn informatiepositie. De MIVD is daardoor beter in staat betrouwbare en hoogwaardige inlichtingen- en veiligheidsproducten te leveren. Deze producten zijn noodzakelijk voor een effectieve inzet van de krijgsmacht en een eigenstandige informatiepositie van Nederland en daarmee voor de nationale veiligheid.

Internationale samenwerking vindt plaats in een krachtenveld van belangen. In veel gevallen is sprake van gemeenschappelijk gedeelde doelstellingen, zoals de internationale bestrijding van terrorisme en piraterij of de ondersteuning van een militaire missie in coalitieverband. Toch is daadwerkelijk zelden sprake van bevriende diensten. De MIVD moet zich dan ook omzichtig bewegen in het internationale speelveld. Het maken van bewuste en gedegen afwegingen is niet alleen van belang voor een goede, eigenstandige informatiepositie van Nederland, maar ook voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. De Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten (Wiv 2002) geeft de kaders voor deze samenwerking. De onderzoeksvraag die de Commissie van Toezicht op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (verder: de Commissie) in dit rapport centraal stelt, is in hoeverre de samenwerking van de MIVD met buitenlandse inlichtingen- en/of veiligheidsdiensten rechtmatig plaatsvindt.

Het toezichtsrapport is als volgt opgebouwd. Hoofdstuk 2 schetst de onderzoeksopzet. Hoofdstuk 3 gaat kort in op de context waarbinnen dit rapport gelezen moet worden. Hierin leest u over enkele eerdere rapporten van de Commissie waarin samenwerking met buitenlandse diensten is besproken en het geldende juridische kader waarbinnen de samenwerking met buitenlandse diensten moet plaatsvinden. Hoofdstuk 4 beschrijft het beleid en de praktijk van bilaterale samenwerking: welke voorwaarden hanteert de MIVD voor het aangaan en onderhouden van bilaterale samenwerkingsrelaties met buitenlandse diensten? In de hoofdstukken 5 tot en met 7 komen verschillende vormen van samenwerking aan de orde: gegevensuitwisseling, ondersteuning en gezamenlijke operaties. Ook hierbij worden het beleid en de praktijk binnen de MIVD besproken. Op multilaterale samenwerking wordt ingegaan in hoofdstuk 8. Hoofdstuk 9 bespreekt de samenwerking met buitenlandse diensten in het kader van de missie in Afghanistan. De conclusies en aanbevelingen van de Commissie vindt u in hoofdstuk 10. Aan het slot is een begrippenlijst opgenomen.

Het rapport bevat daarnaast een bijlage waarin het gehele juridisch kader voor de samenwerking met buitenlandse diensten uiteen wordt gezet. Daarnaast doet de Commissie hierin enkele suggesties aan de wetgever (te vinden op www.ctivd.nl).

Bij dit rapport heeft de Commissie ook een geheime bijlage gevoegd. Deze is alleen inzichtelijk voor de Tweede Kamercommissie voor de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten. In de geheime bijlage wordt in meer detail op enkele activiteiten ingegaan, maar de onrechtmatigheden en onzorgvuldigheden die hierin staan, staan ook in het openbare toezichtsrapport.

2 Opzet van het onderzoek

De Commissie heeft dit onderzoek uitgevoerd op grond van haar toezichthoudende taak krachtens artikel 64 van de Wiv 2002. Een zelfde onderzoek is verricht naar de samenwerking van de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD) met buitenlandse inlichtingen- en/of veiligheidsdiensten. Over dit onderzoek bij de AIVD is in september 2009 een afzonderlijk toezichtsrapport gepubliceerd. De Commissie heeft het voornemen tot het instellen van deze onderzoeken volgens artikel 78 lid 3 Wiv 2002 op 27 september 2007 meegedeeld aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties respectievelijk de minister van Defensie en aan de voorzitters van de Eerste en de Tweede Kamer van de Staten-Generaal.

Waarop heeft het onderzoek zich gericht?

De Commissie heeft onderzocht hoe de MIVD in het algemeen gestalte geeft aan de samenwerking met buitenlandse inlichtingen- en/of veiligheidsdiensten. Zij heeft hierbij getoetst of de samenwerking met buitenlandse diensten plaatsvindt binnen de kaders die de wet daarvoor stelt. Hierbij heeft zij zich gericht op het gevoerde beleid en op de praktijk van de samenwerking. In dat kader heeft de Commissie gekeken naar verschillende vormen van samenwerking die in het dagelijkse inlichtingenproces plaatsvinden.

De MIVD is opgedeeld in verschillende afdelingen. Het onderzoek van de Commissie heeft zich gericht op een afdeling die zich primair bezighoudt met het verwerven van inlichtingen – de afdeling Geheime Operaties – en twee afdelingen die zich primair bezighouden met de analyse en productie van inlichtingen – de afdelingen Inlichtingen en Contra Inlichtingen en Veiligheid. Deze afdelingen werken veelvuldig internationaal samen. Daarnaast heeft de Commissie aandacht besteed aan zowel ondersteunende als sturende onderdelen binnen de MIVD die eveneens een rol spelen in het onderhouden van contacten met buitenlandse diensten, zoals het bureau Externe Relaties. Het onderzoek heeft zich niet gericht op de internationale samenwerking op het terrein van *sigint*.[1]
De MIVD werkt samen met een groot aantal buitenlandse inlichtingen- en veiligheidsdiensten. De Commissie heeft er niet voor gekozen het onderzoek op voorhand te richten op de samenwerking met bepaalde, vooraf geselecteerde buitenlandse diensten. In beginsel is de samenwerking met alle buitenlandse diensten van de genoemde afdelingen van de MIVD in het onderzoek meegenomen. Dit geeft de Commissie een breed beeld van de verschillende samenwerkingsrelaties die de MIVD onderhoudt. Het onderzoek heeft zich daarnaast gericht op de samenwerking bij bepaalde thematische en geografische aandachtsgebieden, zoals piraterij en Afghanistan. De samenwerking in deze gevallen besloeg een aanzienlijk deel van het totaal aan samenwerkingsrelaties. Daarom geven deze aandachtsgebieden volgens de Commissie een representatief beeld van de internationale samenwerking van de MIVD.

[1] Dit onderwerp is aan de orde geweest in toezichtsrapport nr. 28, inzake de inzet van Sigint door de MIVD, *Kamerstukken II* 2011/12, 29 924, nr. 74 (bijlage) en toezichtsrapport nr. 38, inzake gegevensverwerking op het gebied van telecommunicatie door de AIVD en de MIVD, *Kamerstukken II* 2013/14, 29 924, nr. 105 (bijlage), beschikbaar op www.ctivd.nl.

Hoe is het onderzoek uitgevoerd?

In dit onderzoek bestudeert de Commissie de samenwerking van de MIVD met buitenlandse diensten in de periode van begin 2007 tot eind 2013. De Commissie heeft hiervoor naslag verricht in de systemen bij de MIVD. Het dossieronderzoek naar de uitvoering van gezamenlijke operaties en ondersteuning heeft zich beperkt tot operaties die voor 2012 zijn gestart. De Commissie heeft in haar onderzoek ook enkele dossiers betrokken van voor 2007, voor zover de MIVD in deze dossiers nieuwe samenwerkingsrelaties aanging met buitenlandse diensten of als dossiers betrekking hadden op belangrijke ontwikkelingen in de samenwerkingsrelaties. Het dossieronderzoek heeft grotendeels bij de drie genoemde afdelingen plaatsgevonden. Ook is dossieronderzoek verricht ten aanzien van de ondersteunende en sturende onderdelen van de MIVD die een rol spelen bij de internationale samenwerking, zoals het bureau Externe Relaties. Gezien de lange doorlooptijd van het onderzoek en de grote hoeveelheid onderzoeksmateriaal heeft de Commissie geregeld updates verricht in het dossieronderzoek. Zo heeft zij een zo compleet mogelijk beeld gekregen van de materie.

Naast het dossieronderzoek heeft de Commissie 33 gesprekken gevoerd met functionarissen van de MIVD, onder wie juristen, liaisons, medewerkers en leidinggevenden van het bureau Externe Relaties en medewerkers en leidinggevenden van de drie onderzochte afdelingen van de MIVD.

Lange doorlooptijd van het onderzoek

Het onderzoek van de Commissie heeft (te) lang geduurd en heeft herhaaldelijk een langere periode stilgelegen. Dit komt in de eerste plaats doordat de Commissie gedurende bepaalde periodes van het onderzoek beperkte capaciteit had en herhaaldelijk prioriteit heeft moeten geven aan andere onderzoeken. Een andere vertragende factor was het omvangrijke dossieronderzoek dat nodig was.

De Commissie is zich ervan bewust dat door deze lange doorlooptijd een aantal van haar bevindingen al zijn ingehaald door nieuwe ontwikkelingen. De MIVD heeft haar laten weten dat de dienst inmiddels maatregelen heeft getroffen op meerdere terreinen waarop de Commissie onrechtmatigheden of onzorgvuldigheden constateert. De Commissie vindt dit positief. De aanpassingen in de werkwijze na de onderzoeksperiode, dat wil zeggen van na 2013, heeft zij niet getoetst.

Dit rapport is dus op onderdelen ingehaald door recente ontwikkelingen binnen de MIVD. Toch vindt de Commissie het van belang met dit rapport aan de buitenwereld te laten zien hoe de MIVD in de onderzoeksperiode van 2007 tot eind 2013 de samenwerking met buitenlandse diensten heeft ingevuld. Het rapport geeft een algemene duiding van het thema samenwerking met buitenlandse diensten. Dit thema - en dan met name de valkuilen die op het gebied van de samenwerking tussen buitenlandse diensten bestaan - heeft na de Snowden-onhullingen veel aandacht gekregen.

Reactie minister op onderzoek

De Commissie heeft het onderzoek met het opstellen van het rapport afgerond op 24 december 2014. De minister van Defensie is conform artikel 79 Wiv 2002 in de gelegenheid gesteld te reageren op de in het toezichtsrapport opgenomen bevindingen. Dit heeft geleid tot een aantal wijzigingen, waarna het toezichtsrapport op 10 juni 2015 is vastgesteld.

3 In het kort: context en kader

In dit hoofdstuk vindt u de relevante context van dit rapport. Hierin leest u wat de Commissie al heeft gepubliceerd over de samenwerking van de AIVD en/of de MIVD met buitenlandse diensten (paragraaf 3.1) en binnen welk juridisch kader de samenwerking met buitenlandse diensten moet plaatsvinden (paragraaf 3.2).

3.1 Context: eerdere rapporten over samenwerking met buitenlandse diensten

Eerder rapport over samenwerking

De samenwerking met buitenlandse diensten is onderwerp van onderzoek geweest in een corresponderend onderzoek van de Commissie bij de AIVD. Van dit onderzoek is in september 2009 een toezichtsrapport uitgebracht.[2] Het toezichtsrapport (nr. 22a) beschrijft het juridisch kader voor internationale samenwerking en hoe dit binnen de AIVD in beleid en praktijk invulling heeft gekregen. De Commissie uitte toen onder meer kritiek op het ontbreken van heldere besluitvorming bij het aangaan dan wel intensiveren van samenwerkingsrelaties. Volgens de Commissie moet de AIVD dit per buitenlandse dienst afwegen aan de hand van de samenwerkingscriteria. Ook constateerde de Commissie knelpunten en onrechtmatigheden in het beleid en de praktijk van de verstrekking van persoonsgegevens en het verlenen dan wel ontvangen van ondersteuning. De minister van BZK heeft de standpunten van de Commissie onderschreven, maar daar ook kanttekeningen bij geplaatst.[3] Waar relevant voor de bevindingen over de MIVD (met name ten aanzien van de criteria voor samenwerking) wordt in dit rapport aan de conclusies uit rapport 22a gerefereerd.

Eerder rapport over signals intelligence

De samenwerking van de MIVD met buitenlandse diensten op het terrein van *signals intelligence* (sigint) is aan de orde gekomen in het onderzoek van de Commissie naar de inzet van sigint door de MIVD. Van dit onderzoek is een rapport gepubliceerd in december 2011 (nr. 28).[4] De Commissie heeft toen ook gekeken naar de samenwerking met buitenlandse diensten bij de verwerving van sigint, waaronder naar de verstrekking van ruwe en geëvalueerde sigint aan buitenlandse diensten. De Commissie constateerde dat de verstrekking van ruwe sigint aan buitenlandse diensten in feite neerkwam op het verlenen van ondersteuning door de inzet van een bijzondere bevoegdheid. Ten onrechte vroeg de MIVD hiervoor geen toestemming aan de minister van Defensie.

---

[2] Toezichtsrapport nr. 22A inzake de samenwerking van de AIVD met buitenlandse inlichtingen- en/of veiligheidsdiensten, *Kamerstukken II* 2009/10, 29 924, nr. 39 (bijlage), ook beschikbaar op www.ctivd.nl.

[3] *Kamerstukken II* 2009/10, 29 924, nr. 39.

[4] Toezichtsrapport nr. 28 inzake de inzet van Sigint door de MIVD, hoofdstuk 7.1.2, *Kamerstukken II* 2011/12, 29 924 nr. 78 (bijlage), beschikbaar op www.ctivd.nl.

Eerder rapport over gegevensverwerking op het gebied van telecommunicatie

De samenwerking van de MIVD met buitenlandse diensten is eveneens besproken in het in maart 2014 verschenen rapport over de gegevensverwerking op het gebied van telecommunicatie van de AIVD en de MIVD.[5] Ook hier ging het om de samenwerking met buitenlandse diensten op het terrein van sigint en om het uitwisselen van andere gegevensverzamelingen. De Commissie constateerde dat de MIVD in enkele hechte samenwerkingsverbanden verzamelingen (ruwe) gegevens uitwisselt en er hierbij op vertrouwt dat buitenlandse diensten de mensenrechten respecteren en handelen binnen hun eigen juridisch kader. De Commissie vond het gewenst na te gaan of dit vertrouwen nog steeds terecht is en beval de minister van Defensie aan de samenwerkingsrelaties te beoordelen op transparantie en de afwegingen die ten grondslag liggen aan de samenwerking nader te concretiseren. De minister nam deze aanbeveling over.[6]

De Commissie stelde verder vast dat de werkwijze bij het uitwisselen van verzamelingen metagegevens met buitenlandse diensten rechtmatig is. Ook constateerde de Commissie opnieuw dat de MIVD ondersteuning verleende aan buitenlandse diensten zonder daarvoor per geval toestemming te vragen aan de minister van Defensie. De minister heeft in reactie op het rapport aangegeven dat de werkwijze wordt aangepast en dat het onderwerp wordt meegenomen in een voorgenomen wetswijziging.[7]

Wat valt buiten dit rapport?

In het huidige toezichtsrapport wordt op een deel van bovengenoemde onderwerpen ingegaan en op een deel ook niet. De samenwerking met buitenlandse diensten op het terrein van sigint en de uitwisseling van andere verzamelingen gegevens vallen buiten de reikwijdte van dit onderzoek. Hierover leest u meer in de hierboven genoemde rapporten nrs. 28 en 38.

Evaluatie van de Wiv 2002

Ook de Commissie evaluatie Wiv 2002 (commissie-Dessens) heeft aandacht besteed aan de samenwerking met buitenlandse diensten.[8] De commissie-Dessens geeft in haar in december 2013 gepubliceerde rapport weer dat zij heeft kennisgenomen van de door de CTIVD en de diensten gesignaleerde knelpunten in de wettelijke regeling voor het verlenen van ondersteuning en van het ontbreken van een regeling voor het doen van verzoeken om ondersteuning aan een buitenlandse dienst. Daarnaast constateerde de commissie-Dessens dat de samenwerkingscriteria niet in de wet zijn opgenomen. De commissie-Dessens concludeert dat het wettelijk kader in artikel 59 heroverweging verdient en dat, mede in het licht van recente discussies, nader onderzocht moet worden of de Wiv voor de samenwerking met buitenlandse diensten voldoende rechtstatelijke en democratische garanties bevat.

Het kabinet heeft in reactie op het rapport van de evaluatiecommissie aangegeven dat de aard en intensiteit van de samenwerking met buitenlandse diensten mede moet worden bepaald door bepaalde samenwerkingscriteria. Ook moet de wet daarvoor voldoende kader en ruimte bieden. Daarnaast gaf het kabinet aan dat de uitwisseling van bulkdata met buitenlandse diensten zal worden onderworpen aan een systeem van ministeriële toestemming.[9]

---

5 Toezichtsrapport nr. 38, inzake gegevensverwerking op het gebied van telecommunicatie door de AIVD en de MIVD, *Kamerstukken II* 2013/14, 29 924, nr. 105 (bijlage), beschikbaar op www.ctivd.nl.

6 *Kamerstukken II* 2013/14, 29 924, nr. 105.

7 *Kamerstukken II* 2013/14, 29 924, nr. 105.

8 Evaluatie van de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2002, Naar een nieuwe balans tussen bevoegdheden en waarborgen, *Kamerstukken II* 2013/14, 33 820, nr. 1, p. 117-119.

9 *Kamerstukken II* 2013/14, 33 820, nr.2, p. 7.

Recente parlementaire debatten

De samenwerking met buitenlandse diensten is sindsdien veelvuldig aan de orde geweest in debatten in de Eerste en Tweede Kamer van de Staten-Generaal. Dit heeft onder meer uitwerking gekregen in enkele moties van het parlement. In een aangenomen motie van de Tweede Kamerleden Schouw (D66) en Segers (CU) is de regering verzocht tot een nadere invulling van de samenwerkingscriteria te komen.[10] In een aangenomen motie van Schouw is de regering verzocht de AIVD en de MIVD enkel (meta)data te laten uitwisselen met buitenlandse diensten nadat de minister die het aangaat, hiervoor toestemming heeft verleend.[11] De Commissie is verzocht in haar jaarlijkse rapportage in te gaan op de uitvoering van deze moties. De Commissie heeft op 28 augustus 2014 aan de Kamer aangegeven hiertoe graag bereid te zijn. Zij heeft toegezegd in dit rapport in te gaan op hoe de MIVD de samenwerkingscriteria invult. Zij zal vervolgens om het jaar tot 2020 een kortlopend onderzoek verrichten, waarbij zij steekproefsgewijs het beleid en de praktijk van de AIVD en de MIVD op het gebied van samenwerkingsrelaties zal toetsen.

3.2 Beknopt juridisch kader

Het juridisch kader voor de samenwerking met buitenlandse diensten beschrijft de Commissie in de juridische bijlage bij dit rapport. In deze bijlage doet de Commissie ook enkele suggesties aan de wetgever om te bezien of de bepalingen in de huidige Wiv 2002 aan herziening toe zijn. In deze paragraaf gaan we alleen kort in op de noodzakelijke waarborgen voor de persoonlijke levenssfeer.

De MIVD moet de volgende waarborgen voor de persoonlijke levenssfeer in acht houden bij de samenwerking met buitenlandse diensten:

- Artikel 59 Wiv 2002 bevat een algemene zorgplicht voor samenwerking met daarvoor in aanmerking komende buitenlandse diensten. Of een buitenlandse dienst in aanmerking komt voor samenwerking en welke vormen die samenwerking mag aannemen, hangt af van de mate waarin wordt voldaan aan de samenwerkingscriteria zoals deze zijn beschreven in de wetsgeschiedenis.[12] De criteria zijn: het respect voor de mensenrechten en de democratische inbedding van de buitenlandse dienst; de taken, professionaliteit en betrouwbaarheid van de buitenlandse dienst; de wenselijkheid van de samenwerking in het kader van internationale verplichtingen; de bevordering van de taakuitvoering; en de mate van wederkerigheid (*quid pro quo*). In hoofdstuk II van de juridische bijlage bij dit rapport leest u een uitwerking van deze samenwerkingscriteria en overwegingen over de wenselijkheid van het opnemen van deze criteria in de Wiv 2002.

- Daarnaast regelt de Wiv 2002 expliciet de *verstrekking* van gegevens aan buitenlandse diensten in het geval die verstrekking plaatsvindt in het kader van de eigen taakuitvoering (artikel 36 Wiv 2002) of in het kader van het belang van de desbetreffende buitenlandse dienst (artikel 59 Wiv 2002). In het eerste geval draagt de verstrekking bij aan het eigen lopend onderzoek. Aangezien in het tweede geval het belang van de buitenlandse dienst leidend is, bevat artikel 59 aanvullende eisen: deze verstrekking vindt alleen plaats als de door de buitenlandse dienst te behartigen belangen niet onverenigbaar zijn met de belangen die de Nederlandse dienst heeft te behartigen en als een goede taakuitvoering door de Nederlandse dienst zich niet tegen de verstrekking verzet (zie hoofdstukken IV en V juridische bijlage).

---

[10] *Kamerstukken II* 2013/14, 30 977, nr. 89.

[11] *Kamerstukken II* 2013/14, 30 977, nr. 96.

[12] *Aanhangsel Handelingen II* 2004/05, nr. 749 en *Kamerstukken II* 1996/97, 25 418, nr. 1, p. 2. De wetsgeschiedenis van de Wiv 2002 verwijst naar dit stuk: zie *Kamerstukken II* 2000/01, 25 877, nr. 14, p. 63.

- Ook voor het *verzamelen* van gegevens geldt een onderscheid tussen de inzet van bevoegdheden in het kader van de eigen taakuitvoering (gezamenlijke operatie, waarbij de informatie bijdraagt aan eigen lopend onderzoek van MIVD) en de inzet van bevoegdheden in het belang van de buitenlandse dienst (ondersteuning). Bij ondersteuning gelden dezelfde aanvullende eisen als hierboven genoemd, opnieuw vanwege het leidende belang van de buitenlandse dienst (zie hoofdstukken IV en V juridische bijlage).

- Andere aspecten van samenwerking zijn niet expliciet geregeld in de Wiv 2002. Zo zijn er geen bepalingen opgenomen over het ontvangen van gegevens, over het doen van verzoeken om ondersteuning aan buitenlandse diensten of over het uitvoeren van gezamenlijke operaties. Dit betekent niet dat dergelijke activiteiten zonder meer kunnen plaatsvinden.

- De waarborgen voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer zijn verder gelegen in een aantal algemene en specifieke wettelijke vereisten. Deze eisen gelden voor de verwerking van gegevens,[13] de verstrekking van persoonsgegevens en de inzet van (bijzondere) bevoegdheden. De vereisten zijn ook van toepassing op activiteiten die worden uitgevoerd in het kader van samenwerking met buitenlandse diensten.

[13] Onder verwerking van gegevens verstaat de wet elke handeling of elk geheel van handelingen met betrekking tot gegevens, waaronder in ieder geval het verzamelen, vastleggen, ordenen, bewaren, bijwerken, wijzigen, opvragen, raadplegen, gebruiken, verstrekken door middel van doorzending, verspreiding of enige andere vorm van terbeschikkingstelling, samenbrengen, met elkaar in verband brengen, en het afschermen, uitwissen of vernietigen van gegevens; artikel 1 sub f Wiv 2002.

4 Bilaterale samenwerking met buitenlandse diensten

Dit hoofdstuk behandelt het beleid op het gebied van bilaterale samenwerking met buitenlandse diensten en hoe hier in de praktijk binnen de MIVD mee wordt omgegaan. Eerst leest u welke voorwaarden de dienst hanteert voor het aangaan van bilaterale samenwerkingsrelaties met buitenlandse diensten (paragraaf 4.1). Vervolgens wordt in paragraaf 4.2 de praktijk van samenwerkingsovereenkomsten besproken. In paragraaf 4.3 wordt beschreven hoe de dienst samenwerkingsrelaties onderhoudt en bijstuurt. Tot slot leest u in paragraaf 4.4 en 4.5 welke rol respectievelijk het bureau Externe Relaties en de defensieattachés en liaisons spelen in de bilaterale samenwerking.

4.1 Aangaan van een samenwerkingsrelatie

De noodzaak om internationaal samen te werken is het afgelopen decennium flink gegroeid. Nu internationale dreigingen toenemen, ontstaat een bredere behoefte aan inlichtingen op een groter aantal onderwerpen. Internationale samenwerking is in dat kader bijna vanzelfsprekend te noemen. Tegelijkertijd werken inlichtingen- en veiligheidsdiensten samen binnen een soms ingewikkeld krachtenveld van belangen.

De Commissie signaleert dat de MIVD in de samenwerking met buitenlandse diensten zijn horizon verbreedt. Voorheen werkte de MIVD voornamelijk samen met meer traditionele samenwerkingspartners waarmee samenwerkingsrelaties van oudsher bestaan. Soms zijn wel nieuwe samenwerkingsrelaties aangegaan, maar dit waren veelal inlichtingen- en veiligheidsdiensten van landen die zijn aangesloten bij de NAVO, enkele uitzonderingen daargelaten. De laatste jaren richt de MIVD zich ook op andere buitenlandse inlichtingen- en veiligheidsdiensten.

De MIVD moet, als hij een samenwerkingsrelatie met een buitenlandse dienst aangaat, afwegen of en in hoeverre die dienst voor samenwerking in aanmerking komt. Dit hangt af van de mate waarin wordt voldaan aan de geldende samenwerkingscriteria. Zoals ook beschreven in rapport 22a, moet dit op het niveau van de dienstleiding worden beoordeeld.[14]

Beleid voor het aangaan van een samenwerkingsrelatie

Tot voor kort was er binnen de MIVD geen concreet intern beleid voor het initiëren van samenwerking met een buitenlandse inlichtingen- en of veiligheidsdienst. Bij het aangaan van een samenwerkingsrelatie werd telkens naar bevind van zaken gehandeld. De Commissie constateert dat besluitvorming over het al dan niet aangaan van nieuwe samenwerkingsrelaties, niet als zodanig, niet steeds op dezelfde wijze en niet aan de hand van vooraf bepaalde samenwerkingscriteria heeft plaatsgevonden.

---

[14] Toezichtsrapport nr. 22A, inzake de samenwerking van de AIVD met buitenlandse inlichtingen- en/of veiligheidsdiensten, hoofdstuk 6.1, *Kamerstukken II* 2009/10, 29 924, nr. 39 (bijlage), beschikbaar op www.ctivd.nl.

In mei 2012 heeft de dienstleiding van de MIVD ingestemd met een voorstel van het bureau Externe Relaties. Het voorstel beschrijft een methodiek op hoofdlijnen. Per partnerdienst wordt een wegingsnotitie opgesteld waarin wordt afgewogen of samenwerking wenselijk is, welke samenwerkingsvormen mogelijk zijn en welke voorwaarden daarbij gelden. De wegingsnotitie moet duidelijk maken in welke mate een buitenlandse dienst voldoet aan de samenwerkingscriteria en wat dit betekent voor de wijze de MIVD met deze dienst kan samenwerken. De wegingsnotitie wordt ter goedkeuring voorgelegd aan de dienstleiding van de MIVD. De methodiek wordt verder uitgewerkt door een werkgroep bestaande uit vertegenwoordigers van de relevante afdelingen, het bureau Externe Relaties en de juridische dienst van de MIVD. De Commissie constateert dat de desbetreffende werkgroep na mei 2012 een aantal keer bijeen is gekomen om te komen tot een nieuwe werkwijze. Hier is bij het afsluiten van het onderzoek nog geen concreet plan uitgekomen.

De Commissie beoordeelt het als onzorgvuldig dat tot mei 2012 geen sprake was van een besluitvormingsprocedure voor het aangaan van samenwerkingsrelaties met buitenlandse diensten. Temeer aangezien de MIVD acht had kunnen slaan op de aanbevelingen van de Commissie in dit kader aan de AIVD in rapport 22a.

Wegingsnotities voorafgaande aan de samenwerking

De Commissie constateert dat eind 2013 (nog) geen notities zijn opgesteld waarin aan de hand van de samenwerkingscriteria een afweging wordt gemaakt of de partnerdienst in kwestie in aanmerking komt voor samenwerking. Met betrekking tot de nieuwe samenwerkingsrelaties die sinds mei 2012 zijn verkend, zijn wel adviezen over de samenwerking opgesteld door het bureau Externe Relaties. In deze adviezen wordt overwegend ingegaan op de (operationele) behoefte van de MIVD samen te werken en het eventuele politieke afbreukrisico waarvan in het geval van samenwerking sprake is. Telkens wordt geadviseerd over te gaan tot oriënterende gesprekken en op een later moment een afweging te maken aan de hand van de samenwerkingscriteria. De Commissie heeft er begrip voor dat de samenwerking enigszins wordt verkend alvorens de MIVD een afweging maakt. Zij vindt het echter wel van belang dat de beoordeling in hoeverre de desbetreffende diensten voldoen aan de samenwerkingscriteria en welke vervolgens de grenzen zijn aan die samenwerking met die diensten, alsnog schriftelijk plaatsvindt, voordat sprake is van inhoudelijke samenwerking met deze diensten.

De Commissie beveelt de MIVD aan de besluitvormingsprocedure voor het aangaan van samenwerkingsrelaties met buitenlandse diensten, waarbij de fundamentele beoordeling van de mate waarin wordt voldaan aan de gestelde samenwerkingscriteria per afzonderlijke buitenlandse dienst en op het niveau van de dienstleiding wordt gemaakt, daadwerkelijk toe te passen.

De Commissie tekent daarbij aan dat de situatie zich kan voordoen dat de MIVD de mogelijkheid krijgt in een concreet geval op korte termijn (operationeel) samen te gaan werken met een buitenlandse dienst. Een dergelijke mogelijkheid kan zich *ad hoc* voordoen, zonder dat daar structurele samenwerking mee wordt beoogd. Bovendien kunnen er grote belangen mee gemoeid zijn en kan er sprake zijn van zekere spoed. Wanneer er op dat moment nog geen samenwerkingsrelatie bestaat met de desbetreffende buitenlandse dienst, kan het voor de MIVD lastig zijn binnen een soms kort tijdsbestek een gedegen en volledige beoordeling te maken van de mate waarin de buitenlandse dienst voldoet aan de gestelde samenwerkingscriteria en daarmee van de vormen van samenwerking die toelaatbaar zijn. Naar het oordeel van de Commissie moet aan dergelijke incidentele samenwerking een gemotiveerde beslissing van de dienstleiding en expliciete toestemming van de minister van Defensie voorafgaan. Daarnaast is de Commissie van oordeel dat de MIVD moet voorkomen dat incidentele samenwerking precedentscheppend werkt en de standaard wordt in plaats van de uitzondering. Bij toekomstige samenwerking met de buitenlandse dienst in kwestie moet de MIVD alsnog afwegen of de buitenlandse dienst voldoet aan de samenwerkingscriteria en welke samenwerkingsvormen toelaatbaar zijn.

4.2 Samenwerkingsovereenkomsten met buitenlandse diensten

De MIVD werkt bilateraal samen met een groot aantal buitenlandse diensten. In de meeste gevallen ligt aan de verschillende samenwerkingsrelaties met buitenlandse diensten een schriftelijke overeenkomst ten grondslag. Met een aantal buitenlandse diensten heeft de MIVD meerdere samenwerkingsovereenkomsten gesloten.[15]

De Wiv 2002 schrijft niet voor dat samenwerking met buitenlandse diensten plaatsvindt op basis van een overeenkomst. Wettelijk gezien is de MIVD dan ook niet verplicht een overeenkomst te sluiten, voordat met een buitenlandse dienst samengewerkt mag worden. De MIVD is echter wel gehouden aan een Aanwijzing van de secretaris-generaal van het ministerie van Defensie.[16] Hierin is opgenomen dat internationale militaire samenwerking bij voorkeur plaatsvindt op basis van samenwerkingsovereenkomsten. Deze samenwerkingsovereenkomsten moet het ministerie van Defensie vooraf toetsen aan de hand van operationele, beleidsmatige en juridische aspecten. Ze worden niet gepubliceerd.

Verschillende soorten samenwerkingsovereenkomsten

Samenwerkingsovereenkomsten met partnerdiensten kunnen verschillende vormen aannemen. Zo kan er sprake zijn van een *agreement, protocol, letter of intent* of, meest gebruikelijk, *memorandum* of *understanding* (MoU). In de praktijk maakt het weinig verschil welke vorm gebruikt wordt. Elke samenwerkingsovereenkomst kent niet-bindende afspraken, waarin is neergelegd aan welke praktische en inhoudelijke regels beide partijen van plan zijn zich te houden bij de bilaterale samenwerking.

Inhoudelijk bestaan er grote verschillen tussen de overeenkomsten die de MIVD met partnerdiensten sluit. Grofweg kunnen verschillende soorten overeenkomsten worden onderscheiden. De meest voorkomende soort is de *beveiligingsovereenkomst*. Doorgaans wordt hierin in algemene zin de wens tot samenwerking neergelegd, en de regels omtrent de veilige uitwisseling van gerubriceerde gegevens. Een *inlichtingenovereenkomst* biedt inhoudelijk meer houvast. Hierin worden afspraken neergelegd over de onderwerpen ten aanzien waarvan samenwerking plaatsvindt, bijvoorbeeld een gezamenlijke militaire missie, en over de reikwijdte daarvan. Verder bestaat er de *operationele samenwerkingsovereenkomst* die zich richt op de inzet van bijzondere bevoegdheden. Daarnaast zijn er *technische samenwerkingsovereenkomsten* waarin doorgaans nauw afgebakend en gedetailleerd het wederzijds gebruik van technische middelen wordt geregeld.

---

[15] Naast de samenwerkingsovereenkomsten tussen buitenlandse diensten is sprake van overeenkomsten of verdragen die zijn gesloten tussen de respectieve ministeries van Defensie en eveneens (ten dele) van toepassing kunnen zijn op de MIVD. Deze overeenkomsten of verdragen worden hier verder buiten beschouwing gelaten.

[16] Aanwijzing SG A/946, voorheen Aanwijzing SG V/10.

Het sluiten van samenwerkingsovereenkomsten

Samenwerkingsovereenkomsten worden veelal gesloten bij het aangaan van een samenwerkingsrelatie met een buitenlandse dienst of naarmate de samenwerking zich ontwikkelt en andere vormen aanneemt. In de praktijk bereidt de afdeling Juridische Zaken[17] van de MIVD de concept samenwerkingsovereenkomst voor, samen met de afdeling waarbinnen de initiële behoefte is ontstaan. De afdeling Juridische Zaken zorgt voor afstemming van de concept samenwerkingsovereenkomst met de directie Juridische Zaken en het bureau van de secretaris-generaal van het ministerie van Defensie. Via het bureau Externe Relaties wordt het contact met de buitenlandse dienst over de samenwerkingsovereenkomst onderhouden en wordt onderhandeld over de precieze tekst van de overeenkomst. Zeker bij het aangaan van een samenwerkingsrelatie met een nog relatief onbekende buitenlandse dienst kan dit proces lang duren. De MIVD geeft aan in dergelijke gevallen slechts protocollair contact te onderhouden met de buitenlandse dienst in kwestie en pas over te gaan tot inhoudelijke samenwerking nadat de samenwerkingsovereenkomst is ondertekend. In de praktijk wordt hier echter minder strak aan vast gehouden. In sommige gevallen vindt samenwerking plaats terwijl (nog) geen sprake is van een geldende samenwerkingsovereenkomst. In enkele gevallen gaat het hier om operationele samenwerking. Als er nog geen samenwerkingsovereenkomst is, dan moet de MIVD de samenwerking op basis van de Aanwijzing afstemmen met de secretaris-generaal van het ministerie van Defensie. In het geval van politiek zeer gevoelige samenwerking moet de MIVD schriftelijke toestemming krijgen van de minister.

De waarde van samenwerkingsovereenkomsten

Wettelijk gezien is vooral van belang of de MIVD aan de hand van de samenwerkingscriteria een expliciete afweging heeft gemaakt of de buitenlandse dienst in kwestie in aanmerking komt voor samenwerking (zie ook hoofdstuk II juridische bijlage). De aanwezigheid van een samenwerkingsovereenkomst betekent niet dat de MIVD deze afweging heeft gemaakt en heeft in die zin dan ook beperkte waarde voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer die de Wiv 2002 beoogt te waarborgen.

Nadat de samenwerkingsovereenkomst is gesloten, wordt deze in de archieven van de MIVD opgeborgen. Voorheen ontbrak het de MIVD echter aan centrale archivering en een helder overzicht van (nog) geldende samenwerkingsovereenkomsten. Eind 2011 is het beheer van de samenwerkingsovereenkomsten bij de afdeling Juridische Zaken neergelegd en is door die afdeling sindsdien gewerkt aan de inrichting van een database waarin informatie over de samenwerkingsovereenkomsten wordt opgeslagen. De Commissie ziet dit als een positieve ontwikkeling.

De Commissie merkt in dit kader nog op dat de MIVD ook samenwerkt met buitenlandse diensten die geen samenwerkingsovereenkomst *willen* sluiten. In dergelijke gevallen legt de MIVD de samenwerking ter goedkeuring voor aan de secretaris-generaal van het ministerie van Defensie. Met het oog op volledigheid en zorgvuldigheid is het aangewezen ook van deze samenwerkingsrelaties en het ontbreken van een samenwerkingsovereenkomst melding te maken in de database. Dit is nog geen vaste praktijk.

---

[17] Voorheen was deze taak belegd bij het bureau Externe Relaties. Eind 2011 is besloten deze taak over te hevelen naar de afdeling Juridische Zaken die specifiek hiervoor een juridisch medewerker heeft aangetrokken.

4.3 Onderhouden en bijsturen van een samenwerkingsrelatie

De zorgplicht van de directeur van de MIVD op het terrein van internationale samenwerking ziet naast de beoordeling of een buitenlandse dienst in aanmerking komt voor samenwerking ook op het onderhouden van verbindingen met die (daarvoor in aanmerking komende) buitenlandse diensten. Dit impliceert enerzijds dat de directeur zich ervoor inzet dat de bestaande samenwerkingsrelaties met buitenlandse diensten in ieder geval in stand worden gehouden en waar opportuun verder worden ontwikkeld. Anderzijds benodigt dit een herhaalde beoordeling of de desbetreffende buitenlandse diensten nog steeds in aanmerking komen voor die samenwerking.

Het beleid voor het intensiveren of afbouwen van samenwerkingsrelaties

De Commissie constateert dat binnen de MIVD tot voor kort geen sprake was van concreet intern beleid voor het intensiveren of afbouwen van samenwerkingsrelaties met buitenlandse diensten. Dit gebrek kan verholpen worden met de in hoofdstuk II van het juridisch kader besproken methodiek van het opstellen van wegingsnotities en het bij voortduring actualiseren hiervan. De dienstleiding van de MIVD heeft in mei 2012 met deze methodiek ingestemd. In de wegingsnotities moet aan de hand van de samenwerkingscriteria worden afgewogen of een buitenlandse dienst in aanmerking komt voor samenwerking en welke vormen van samenwerking onder welke voorwaarden zijn toegestaan. De Commissie merkt daarbij op dat dit geen statisch proces is of zou moeten zijn. Naarmate de samenwerkingsrelatie met een buitenlandse dienst voortduurt en verandert, kan de MIVD de beoordeling van de dienst in kwestie steeds bijstellen. Dit moet telkens plaatsvinden aan de hand van de algemeen geldende samenwerkingscriteria, gemotiveerd en op het juiste niveau. Zo kan de MIVD ten aanzien van de diverse buitenlandse diensten een zorgvuldige en gelijke afweging maken. Ook kan hij bepalen of de samenwerkingsrelatie zich verder kan ontwikkelen of moet worden afgebouwd. Het is de Commissie in haar onderzoek gebleken dat deze methodiek vooralsnog niet is toegepast op bestaande samenwerkingsrelaties van de MIVD. Bij het afsluiten van het onderzoek werd binnen de dienst nagedacht over een inhaalslag door wegingsnotities op te stellen voor buitenlandse diensten waarmee al samengewerkt wordt. Hier is nog geen concreet plan uit voortgekomen.

De Commissie beveelt de MIVD aan de besluitvormingsprocedure voor het intensiveren dan wel beperken van samenwerkingsrelaties met buitenlandse diensten, waarbij de fundamentele beoordeling van de mate waarin wordt voldaan aan de gestelde samenwerkingscriteria per afzonderlijke buitenlandse dienst en op het niveau van de dienstleiding wordt gemaakt, daadwerkelijk toe te passen. Dit ook mede in het licht van de ministeriële toezeggingen die zijn gedaan in reactie op toezichtsrapport nr. 38.[18]

De praktijk van het intensiveren of afbouwen van samenwerkingsrelaties

De Commissie constateert dat de individuele bureaus en teams van de onderzochte afdelingen over het algemeen duidelijk voor ogen hebben met welke buitenlandse diensten en op welke terreinen samenwerking meerwaarde oplevert voor het eigen lopende onderzoek. Voor de meeste bureaus en teams geldt dat de samenwerkingsrelaties redelijk stabiel zijn en een lange duur hebben. De Commissie constateert tegelijkertijd dat ook verkenning plaatsvindt van samenwerking met buitenlandse diensten die voor de desbetreffende bureaus en teams minder voor de hand liggen of waar minder ervaring mee is opgedaan. Over het algemeen geldt dat wanneer een bureau of team op een bepaald terrein enkele keren toenadering zoekt tot een buitenlandse dienst en dit niet direct iets oplevert, de mogelijkheid tot samenwerking met die dienst wordt losgelaten.

---

[18] *Kamerstukken II* 2009/10, 29 924, nr. 39.

De individuele bureaus en teams wegen in hun onderzoeken af of het binnen een bepaald aandachtsgebied gewenst is de relatie met een buitenlandse dienst te intensiveren of af te bouwen. Sommige bureaus of teams staan hier periodiek bij stil. De Commissie constateert dat dergelijke beslissingen om in de samenwerking met een buitenlandse dienst een bepaalde koers te varen, in veel gevallen worden voorgelegd aan of besproken met de afdelingsleiding. Het is echter niet gebruikelijk de besluitvorming en de onderliggende afwegingen vast te leggen. De Commissie ziet hier wel het belang van in. Zij acht het raadzaam dat dit een plek krijgt in de verantwoordingslijn tussen de bureaus of teams en de dienstleiding van de MIVD.
Het onderhouden van verbindingen met buitenlandse diensten vereist, los van de keuzes van individuele bureaus en teams, ook een zekere mate van bredere sturing. Binnen de MIVD zijn hier zowel dienstbreed als binnen de afzonderlijke afdelingen verschillende initiatieven voor ontplooid waarmee een strategischer en doelgerichter beleid van internationale samenwerking werd beoogd. Zo is gewerkt aan het maximaliseren van de informatiestroom van buitenlandse diensten door gerichter om te gaan met het beantwoorden van verzoeken om informatie en het verstrekken van eigen inlichtingenproducten. Daarnaast is voorzien in een duidelijkere sturing vanuit de dienstleiding van de MIVD door de inrichting van strategische directieoverleggen die zich (mede) richten op de samenwerking met buitenlandse diensten.

De rol van de *quid-pro-quo*balans

Het is de Commissie verder gebleken dat verschillende initiatieven zijn ontplooid om dienstbreed beter zicht te krijgen op de *quid-pro-quo*balans in de samenwerkingsrelatie met (de belangrijkste) partnerdiensten, zodat de MIVD strategischer keuzes kan maken en een doelgerichtere informatie-uitwisseling met partnerdiensten kan verwezenlijken. Daarbij is het wenselijk dat niet alleen het belang van het team, bureau of de afdeling wordt gediend, maar de MIVD in zijn geheel. Het blijft echter moeilijk een werkbare, allesomvattende methodiek te ontwikkelen waarmee de dienst de quid-pro-quobalans kan bijhouden en inzichtelijk maken. De Commissie merkt op dat er bovendien geen sprake is van een centraal orgaan binnen de MIVD dat het overzicht over de samenwerkingsrelaties houdt. Deze rol is binnen de MIVD formeel toebedeeld aan het bureau Externe Relaties, maar heeft in de afgelopen jaren feitelijk invulling gekregen binnen de afzonderlijke afdelingen van de MIVD. De Commissie zal op de rol van het bureau Externe Relaties nader ingaan in paragraaf 4.4.

Om sturing op de samenwerking met buitenlandse diensten mogelijk te maken is het, in aanvulling op de *quid-pro-quo*balans, van belang dat het inzichtelijk is hoe door de verschillende bureaus en teams binnen de verschillende afdelingen van de MIVD wordt samengewerkt met buitenlandse diensten, hoe die samenwerking zich ontwikkelt, waar er zich problemen of knelpunten voordoen en waar wensen tot verandering of kansen tot uitbreiding liggen. In de loop van de onderzoeksperiode is hier binnen de MIVD over het algemeen steeds meer en steeds beter invulling aan gegeven, onder andere in de jaarplanning en verslaglegging van bilaterale overleggen en in voortgangsrapportages van de verschillende bureaus en teams.

De planning van de bilaterale overleggen en het overzicht over de *quid-pro-quo*balans

Binnen de afdeling Inlichtingen wordt gewerkt met een jaarlijkse planning voor bilaterale overleggen met buitenlandse diensten. Per bilateraal overleg wordt aangegeven waarom het team een overleg wenst te voeren en waarover. De planning wordt afdelingsbreed opgesteld en verstrekt aan de dienstleiding van de MIVD. Het bureau Externe Relaties wordt in de voorgestelde planning gekend. Als tussentijds bij een team de behoefte ontstaat een bilateraal overleg te houden, stemt het team dit af met de afdelingsleiding en legt dit vervolgens ter instemming voor aan de plaatsvervangend directeur van de MIVD. Bij de afdeling Contra Inlichtingen en Veiligheid bestaat het voornemen om op soortgelijke wijze te gaan werken.

Van elk bilateraal overleg met een buitenlandse dienst wordt een verslag opgesteld. In het verslag wordt onder andere aangegeven waarover inhoudelijk is gesproken, welke gegevens zijn gedeeld en in veel gevallen wat volgens de aanwezige medewerkers van de MIVD de waarde was van het bilaterale overleg. De verslagen worden ter goedkeuring voorgelegd aan de desbetreffende afdelingsleiding. De verslagen van de afdelingen Inlichtingen en Contra Inlichtingen en Veiligheid worden (ten dele) aan het bureau Externe Relaties verstrekt.

In de onderzoeksperiode was er sprake van twee gezamenlijke teams met de AIVD. Het is de Commissie gebleken dat verslagen van bilaterale overleggen met buitenlandse diensten van deze gezamenlijke teams in veel gevallen uitsluitend in de systemen van de AIVD zijn opgeslagen en niet bij de MIVD beschikbaar zijn. Hierdoor is van bepaalde samenwerkingsrelaties nauwelijks informatie aangetroffen in de systemen van de MIVD terwijl de samenwerking vanuit het gezamenlijke team en dus ook namens de MIVD plaatsvindt. Uit de door de Commissie gevoerde gesprekken is gebleken dat het ook kan voorkomen dat documenten van een gezamenlijk team uitsluitend bij de MIVD worden gearchiveerd. Naar het oordeel van de Commissie zijn deze situaties onwenselijk. Zij acht het van belang dat de samenwerking van de gezamenlijke teams met buitenlandse diensten bij beide diensten inzichtelijk is. De Commissie beveelt de MIVD aan erop toe te zien dat dit (alsnog) gebeurt.

De Commissie constateert dat de samenwerking met buitenlandse diensten ook zijn weerslag krijgt in voortgangsrapportages die sinds 2012 elke vier maanden worden opgesteld door de (contra-) inlichtingenteams. De rapportages worden voorgelegd aan de dienstleiding van de MIVD en ook beschikbaar gesteld aan het bureau Externe Relaties. In de rapportages gaan de teams onder andere in op de vraag in hoeverre de samenwerking met buitenlandse diensten heeft bijgedragen aan de onderzoeksdoelstellingen van het team. Ook de afdeling Geheime Operaties legt (ten dele) verantwoording af aan de dienstleiding van de MIVD over gezamenlijke operaties met of ondersteuning van buitenlandse diensten in rapportages over de voortgang van deze activiteiten.

Wie heeft het overzicht over de *quid-pro-quo*balans?

De Commissie concludeert bij het afsluiten van haar onderzoek dat het voor de MIVD lastig blijft een dienstbrede (kwantitatieve en kwalitatieve) *quid-pro-quo*balans van de samenwerkingsrelaties op te maken. Het ontbreken van een centraal orgaan dat in staat is het overzicht over de samenwerkingsrelaties te houden, draagt hier aan bij. De Commissie concludeert verder dat er over het algemeen sprake is van een gedegen verslaglegging van de samenwerking met buitenlandse diensten, in ieder geval waar het gaat om inhoudelijke besprekingen en gegevensuitwisseling met buitenlandse diensten. Volgens de Commissie is echter ook verslaglegging nodig van de daaruit voortvloeiende keuzes die binnen de afdelingen worden gemaakt in de samenwerking met buitenlandse diensten en de argumenten die daaraan ten grondslag liggen. Een gedegen verslaglegging is essentieel om de samenwerkingsrelatie over de volle breedte van de MIVD inzichtelijk te kunnen maken. Ook is deze onmisbaar voor de noodzakelijke sturing die nodig is bij de zorgplicht voor het onderhouden van verbindingen met daarvoor in aanmerking komende buitenlandse diensten.

4.4 Rol van het bureau Externe Relaties

Formele rol

Het bureau Externe Relaties is verantwoordelijk voor het beheren, coördineren en faciliteren van de (inter)nationale contacten van de MIVD en voor het initiëren en coördineren van beleid gericht op het onderhouden van gunstige (inter)nationale betrekkingen en gericht op het zekerstellen van de informatiepositie voor een juiste taakuitvoering door de MIVD. Hiermee is de uitvoering van de zorgplicht van het hoofd van de dienst voor het onderhouden van samenwerkingsrelaties met buitenlandse diensten binnen de MIVD (ten dele) belegd bij het bureau Externe Relaties. Dit bureau heeft aldus een belangrijke taak in het (mede) ontwikkelen, in stand houden en het waarborgen van de kwaliteit van deze samenwerkingsrelaties. Het is in dat kader van belang dat er bij het bureau Externe Relaties een totaalbeeld van de samenwerking met buitenlandse diensten bestaat. Als dat nodig is kan de dienst dan namelijk op advies van het bureau Externe Relaties de samenwerkingsrelaties bijsturen. Ook kan de MIVD op die manier de kwaliteit van de samenwerking bewaken.

Rol in de praktijk

De Commissie constateert dat het bureau Externe Relaties in de praktijk voornamelijk een faciliterende rol speelt. Zo coördineert het bureau de inkomende en uitgaande bezoeken van en aan buitenlandse diensten en is een vertegenwoordiger van het bureau soms daarbij aanwezig. Ook fungeert het bureau als aanspreekpunt voor buitenlandse liaisons die in Nederland gestationeerd zijn en voor defensieattachés in het buitenland (zie hiervoor paragraaf 4.5). Individuele teams en bureaus die samenwerken met buitenlandse diensten kunnen het bureau Externe Relaties om nadere informatie over de betrokken diensten vragen of bij het bureau advies inwinnen. Incidenteel geeft het bureau ongevraagde adviezen. Het is de Commissie verder gebleken dat het bureau Externe Relaties in enkele gevallen beleid heeft geïnitieerd. Een voorbeeld is het in paragraaf 4.1 besproken voorstel om aan de hand van wegingsnotities te bepalen of een buitenlandse dienst in aanmerking komt voor samenwerking.

Afhankelijkheid medewerking van anderen

Het bureau Externe Relaties is in de uitvoering van haar taken gedeeltelijk afhankelijk van de voorziening van informatie door en de medewerking van anderen. Zo is er de vaste afspraak om aan het bureau Externe Relaties (ten dele) verslagen te verstrekken van bilaterale overleggen van de afdelingen die zich primair bezighouden met de analyse en productie van inlichtingen. Daarnaast is het de bedoeling dat het bureau Externe Relaties wordt geïnformeerd over zaken die van invloed zijn op de samenwerking met buitenlandse diensten. Het is de Commissie in haar onderzoek gebleken dat de teams en afdelingen waarnaar zij onderzoek heeft verricht, niet altijd voortvarend zijn (geweest) in het informeren van het bureau Externe Relaties over die samenwerking. Een veelgebruikt argument hiervoor is de binnen de MIVD gehanteerde interne compartimentering.[19]

De Commissie signaleert weliswaar een verbetering op dit punt, maar het is nog geen automatisme dat het bureau Externe Relaties wordt betrokken bij dan wel (adequaat) wordt geïnformeerd over besluitvorming of ontwikkelingen die de samenwerking met buitenlandse diensten raken. De Commissie is van mening dat, gezien de formele rol van het bureau Externe Relaties, een dergelijke vanzelfsprekendheid er wel zou moeten zijn. Compartimentering hoeft daarbij in veel gevallen niet in de weg te staan. Het gaat hier niet zozeer om de inhoudelijke operationele details, maar juist om algemene informatie zoals de langetermijnafspraken die met de buitenlandse dienst worden gemaakt, de redenen waarom wordt samengewerkt en de belangen die daarbij een rol spelen, de eventuele problemen waartegen men aanloopt in de samenwerking en de kwaliteit en de kwantiteit van de informatie die wordt verkregen dan wel gegeven aan de buitenlandse dienst.

---

[19] Met compartimentering wordt bedoeld het beperken van kennisname van informatie aan de hand van het beginsel van 'need to know' door organisatorische en systeemtechnische maatregelen.

Adviseren dienstleiding

Het bureau Externe Relaties heeft, in het verlengde van de uitvoering van de zorgplicht, eveneens een adviserende taak. Waar nodig adviseert het de dienstleiding over de bijsturing van de samenwerking met buitenlandse diensten zoals het beleid binnen de MIVD dat voorschrijft. Hiervoor is het noodzakelijk dat het bureau enerzijds voldoende zicht heeft op de intensiteit van en de balans in de samenwerkingsrelatie met die diensten. Anderzijds is het van belang dat het bureau Externe Relaties voldoende (proactief) handelt en erop let dat het dienstbrede samenwerkingsbeleid wordt nageleefd. Een sterkere rol van het bureau Externe Relaties in dit kader kan leiden tot meer uniformiteit in de samenwerking van de verschillende teams en bureaus met buitenlandse diensten. De Commissie constateert dat deze rol van het bureau Externe Relaties in de praktijk onvoldoende vorm krijgt.

4.5 Rol van defensieattachés en liaisons

Taken en aansturing van defensieattachés

De MIVD kan bij de invulling van zijn taken gebruikmaken van het netwerk van defensieattachés die zijn geplaatst op Nederlandse ambassades in het buitenland. De taak van defensieattachés is informatie verzamelen die van belang kan zijn voor de politieke en militaire leiding van het ministerie van Defensie, en vervolgens hierover rapporteren. Deze taakomschrijving geeft ruimte ook informatie te verzamelen voor de taakuitvoering door de MIVD.

De defensieattachés worden aangestuurd door de Souschef Internationale Militaire Samenwerking van het ministerie van Defensie en ter plekke door de Chef de Poste van de ambassade van plaatsing van het ministerie van Buitenlandse Zaken. Daarnaast kunnen zij opdrachten krijgen van teams van de MIVD om 'op open wijze' informatie te vergaren. Het gaat hier om het voorzien in een algemene informatiebehoefte. Het is defensieattachés niet toegestaan bijzondere bevoegdheden in te zetten. In augustus 2011 is een kader opgesteld waarin onder meer wordt ingegaan op de taken, verantwoordelijkheden, werkwijze en aansturing van de defensieattachés.

Onderdeel van de werkzaamheden van defensieattachés die voor de MIVD plaatsvinden, kan ook zijn het (mede) opbouwen en onderhouden van contacten met buitenlandse diensten. Dit moet altijd in overleg met en op advies van het bureau Externe Relaties plaatsvinden. Defensieattachés hebben in dergelijke contacten een protocollaire of faciliterende rol en zijn niet betrokken in concrete inlichtingenuitwisseling met buitenlandse diensten.

Taken en aansturing van liaisons

Naast de mogelijkheid gebruik te kunnen maken van het netwerk van defensieattachés, heeft de MIVD in enkele landen liaisons gestationeerd. De liaisons zijn in het buitenland eveneens geplaatst op de respectieve Nederlandse ambassades en als zodanig bekend gemaakt aan de autoriteiten in het betrokken land. Met het ministerie van Buitenlandse Zaken is een convenant gesloten waarin invulling wordt gegeven aan de positie van de liaisons in dit kader.

In tegenstelling tot defensieattachés fungeren liaisons in de eerste plaats als intermediair in de relatie van de MIVD met buitenlandse diensten. Zij hebben als primaire taak het bevorderen van de samenwerking met buitenlandse diensten (en met andere relevante instellingen). Daarbij is ook sprake van inlichtingenuitwisseling, waarvoor vooraf overleg met en instemming van de MIVD is vereist. Daarnaast hebben de liaisons een taak in het lokaal verwerven en rapporteren van voor de MIVD relevante informatie. Liaisons hebben, in vergelijking tot defensieattachés, in de samenwerking met buitenlandse diensten een eigen taak en speelruimte om die taak mede naar eigen inzicht in te vullen. Een belangrijk ander verschil is dat de liaisons deel uitmaken van de MIVD.

In Nederland zijn ook liaisons van buitenlandse diensten gestationeerd. Het bureau Externe Relaties is het eerste aanspreekpunt voor deze liaisons. Aan iedere liaison die in Nederland gestationeerd is, wordt een gedragscode uitgereikt die de MIVD en AIVD gezamenlijk hebben opgesteld. Hierin zijn regels opgenomen waarin is bepaald wat de liaison op Nederlands grondgebied is toegestaan. Als een liaison operationele activiteiten wil uitvoeren, zijn toestemming van de minister van BZK[20] en betrokkenheid van de MIVD absolute vereisten. Over het heimelijk (zonder medewerking van de Nederlandse diensten) opereren van buitenlandse diensten op Nederlands grondgebied leest u meer in hoofdstuk III van het juridisch kader in de bijlage.

[20] Voor zover het gaat om activiteiten op plaatsen in gebruik bij het ministerie van Defensie is dit de minister van Defensie.

5 Uitwisseling van gegevens

De MIVD wisselt gegevens uit met een groot aantal diensten over allerlei onderwerpen. De gegevens die uitgewisseld worden, variëren aanzienlijk. Zo kan het gaan om zeer algemene inlichtingenrapportages over bepaalde thema’s, om diepgaander analyses van fenomenen, maar ook om zeer concrete informatie over bepaalde personen of organisaties.

Het overgrote deel van de gegevensuitwisseling vindt plaats door het versturen en ontvangen van gegevens via beveiligde verbindingen of het plaatsen en overnemen van gegevens op beveiligde netwerken die voor meerdere diensten tegelijk toegankelijk zijn. Ook van belang is de (mondelinge) uitwisseling van informatie bij bijvoorbeeld het afleggen van bilaterale bezoeken, de contacten die de liaisons onderhouden met de diverse diensten in hun takenpakket en het bijwonen van multilaterale bijeenkomsten.

Bij al deze vormen van gegevensuitwisseling moet de MIVD zich telkens afvragen of de verstrekking van die specifieke gegevens aan die specifieke dienst(en) in dat specifieke geval geoorloofd is. Het tegenovergestelde kan eveneens van toepassing zijn. In sommige gevallen moet de MIVD zich afvragen of hij het zich kan permitteren bepaalde gegevens niet te verstrekken. Ook bij het gebruik van ontvangen gegevens moet de MIVD zich afvragen of dit geoorloofd is.

In het juridisch kader in de bijlage wordt ingegaan op verschillende vormen van gegevensuitwisseling met buitenlandse diensten en de waarborgen die daarbij volgens de Wiv 2002 gelden. In dit hoofdstuk wordt stilgestaan bij het interne beleid van de MIVD en de praktijk van de concrete verstrekking en het ontvangen van gegevens. Eerst wordt ingegaan op het beleid van de MIVD ten aanzien van het verstrekken van algemene gegevens en hoe dit in de praktijk wordt uitgevoerd (paragraaf 5.1). Vervolgens gaat paragraaf 5.2 in op het verstrekken van persoonsgegevens en paragraaf 5.3 op de aanvullende vereisten bij de verstrekking van (persoons)gegevens. Paragraaf 5.4 bespreekt hoe de MIVD omgaat met gegevens die hij krijgt van buitenlandse diensten. Afsluitend wordt nog ingegaan op samenwerking bij veiligheidsonderzoeken (paragraaf 5.5).

De Commissie merkt op dat dit hoofdstuk niet ziet op de verstrekking van bulkdata aan buitenlandse diensten. Dit onderwerp is aan de orde geweest in het toezichtsrapport over gegevensverwerking op het gebied van telecommunicatie door de AIVD en de MIVD.[21] Het kabinet heeft aangegeven dat voor de verstrekking van bulkdata ministeriële toestemming noodzakelijk wordt.[22]

5.1 Verstrekking van algemene gegevens

Het interne beleid van de MIVD hanteert enkele algemene toetsingscriteria voor de verstrekking van gegevens. Zo moet de dienst voordat hij de gegevens verstrekt, vaststellen of de beoogde samenwerking met de buitenlandse dienst in overeenstemming is met de wet en valt binnen de reikwijdte van de samenwerkingsovereenkomst. Ook moet de dienst vaststellen of het bij de gegevensverstrekking gaat om algemene gegevens of persoonsgegevens. Voor de verstrekking van persoonsgegevens geldt namelijk een ander regime (zie paragraaf 5.2).

---

[21] Toezichtsrapport nr. 38, inzake gegevensverwerking op het gebied van telecommunicatie door de AIVD en de MIVD, hoofdstuk 5, *Kamerstukken II* 2013/14, 29 924, nr. 105 (bijlage), beschikbaar op www.ctivd.nl.

[22] *Kamerstukken II* 2013/14, 33 820, nr.2, p. 7.

Intern beleid: prioritering samenwerkingsrelatie

Het beleid koppelt de mate van de verstrekking van (algemene) gegevens aan een buitenlandse dienst aan de prioritering die de desbetreffende dienst binnen de MIVD krijgt. Door prioriteiten aan te brengen kan de beperkte beschikbare capaciteit optimaal worden gericht op de buitenlandse diensten die de meest hoogwaardige bijdragen kunnen leveren aan de informatiepositie van de MIVD, aldus het beleid. Een onderscheid wordt gemaakt tussen primaire, secundaire en tertiaire partnerdiensten. Er is sprake van een primaire partner als deze een wezenlijke bijdrage kan leveren aan MIVD-producten. In deze categorie vallen vooral buitenlandse diensten waarmee wordt samengewerkt in het kader van een crisisbeheersingsoperatie. Secundaire partnerdiensten kunnen een belangrijke bijdrage leveren aan de informatiepositie van de MIVD. Er is sprake van tertiaire partnerdiensten voor zover buitenlandse diensten een beperkte bijdrage kunnen leveren aan MIVD-producten of als de MIVD zelf geen concrete meerwaarde in de samenwerking ziet maar om andere redenen de samenwerking in stand houdt.

Ook de diepgang van de (algemene) gegevens die worden verstrekt hangt volgens intern beleid samen met de aard van de samenwerkingsrelatie met een buitenlandse dienst. Met buitenlandse diensten waarmee geen vertrouwensrelatie bestaat worden slechts gegevens gedeeld die zijn gebaseerd op open bronnen. De gegevensverstrekking heeft dan vooral een protocollair karakter en geen inhoudelijke meerwaarde voor de MIVD. Met buitenlandse diensten waarmee wel een vertrouwensrelatie bestaat, worden volgens intern beleid gegevens gedeeld die zijn gebaseerd op gesloten of heimelijke bronnen. Hierbij geldt een onderscheid tussen gegevens waarvan niet wordt aangegeven uit welke bron zij afkomstig zijn en gegevens waarbij dit wel in algemene zin wordt aangegeven (bijvoorbeeld *sigint of humint*).

Intern beleid: op verzoek of ongevraagd verstrekken

Het interne beleid benoemt verder de mogelijkheid van het verstrekken van gegevens op verzoek van een buitenlandse dienst en de mogelijkheid van het ongevraagd verstrekken van gegevens. Bij de eerste vorm ligt aan de verstrekking een verzoek ten grondslag, binnen de MIVD een *request for information* (RFI) genoemd. Hierbij geldt als regel dat de MIVD de gevraagde informatie niet actief gaat verwerven, maar gebruik maakt van informatie die al beschikbaar is en bij voorkeur al in een rapport 'op de plank' ligt. Van de ongevraagde verstrekking van gegevens aan buitenlandse diensten is volgens het interne beleid meer en meer sprake. Het groeiend belang hiervan is onder meer gelegen in de toenemende samenwerking in het kader van crisisbeheersingsoperaties, een grotere dynamiek in de samenwerkingsrelaties, de politieke druk tot samenwerking en de ontwikkeling van technische mogelijkheden.

Intern beleid: bilateraal overleg

Ook gaat het interne beleid in op gegevensverstrekking aan buitenlandse diensten bij een bilateraal overleg. Van elk bilateraal overleg moet een verslag worden opgemaakt. De tijdens het bilateraal overleg ontvangen of overhandigde gegevens moeten worden geregistreerd. Het is nadrukkelijk niet toegestaan om op persoonlijke titel (concepten van) MIVD-producten of delen daarvan te overhandigen.

Intern overleg: bevoegdheid verstrekken

Volgens het interne exploitatiebeleid is het afdelingshoofd bevoegd om algemene gegevens te verstrekken aan buitenlandse diensten. Het is eveneens het afdelingshoofd dat verantwoordelijk is voor de inhoudelijke kwaliteit van de gegevens. Als het afdelingshoofd een dreigingsmelding verstrekt, bijvoorbeeld aanwijzingen dat een bepaalde aanslag zal plaatsvinden, moet hij de directeur van de MIVD daarover informeren. De mandaatregeling Defensie Wiv 2002 en Wvo[23] en het Ondermandaat- en machtigingsbesluit MIVD 2009[24] geven daarnaast nog twee uitzonderingen op de in het exploitatiebeleid vervatte hoofdregel dat het afdelingshoofd (gemandateerd) bevoegd is tot de verstrekking van algemene gegevens aan buitenlandse diensten. De bevoegdheid is voorbehouden aan de minister van Defensie, als er gegevens worden verstrekt in het kader van de eigen taakuitvoering (artikel 36 Wiv 2002) over een onderwerp met een politiek gevoelig karakter.[25] De directeur van de MIVD is bevoegd, als er sprake is van de verstrekking van gegevens in het belang van de buitenlandse dienst (artikel 59 Wiv 2002).[26]

Praktijk: twee kanttekeningen

De bovengenoemde aspecten van het interne beleid van de MIVD kennen een duidelijke weerslag in de praktijk van de verstrekking van algemene gegevens door de drie onderzochte afdelingen. De Commissie plaatst hierbij twee kanttekeningen naar aanleiding van de resultaten van het onderzoek dat zij heeft verricht.

Kanttekening 1: gegevensverstrekking in het belang van de buitenlandse dienst

De eerste kanttekening ziet op het ongevraagd verstrekken van gegevens aan buitenlandse diensten. Dit komt geregeld voor en heeft in veel gevallen betrekking op (contra-) inlichtingenrapporten die zijn vervaardigd voor de afnemers van de MIVD, bijvoorbeeld de Commandant der Strijdkrachten of de minister-president, en die ook van nut (kunnen) zijn voor bepaalde buitenlandse diensten. Dergelijke rapporten worden gedeeld met buitenlandse diensten om de zichtbaarheid van de MIVD in het internationale werkveld te vergroten en bij te dragen aan gemeenschappelijke doeleinden, zoals de ondersteuning van een crisisbeheersingsoperatie of de internationale bestrijding van terrorisme en van piraterij. Deze verstrekking draagt niet concreet bij aan eigen lopend onderzoek en vindt vooral plaats in het belang van de buitenlandse dienst (artikel 59 Wiv 2002).

In het Ondermandaat- en machtigingsbesluit MIVD 2009 wordt de bevoegdheid algemene gegevens te verstrekken *in het belang van de buitenlandse dienst* voorbehouden aan de directeur van de MIVD. De Commissie constateert dat dit in de praktijk vaak niet wordt opgevolgd. De MIVD merkt de gegevensverstrekkingen ten onrechte niet aan als verstrekkingen op basis van artikel 59. Beslissingen dergelijke gegevens te verstrekken vinden in de praktijk veelal op het niveau van het afdelingshoofd of het niveau van het bureau- of teamhoofd plaats. De Commissie acht het onzorgvuldig dat het Ondermandaat- en machtigingsbesluit MIVD 2009 niet gevolgd wordt. Zij tekent evenwel aan dat voor zover het gaat om het verstrekken van algemene gegevens en niet om persoonsgegevens, geen sprake is van een inbreuk op de persoonlijke levenssfeer. De Commissie verlangt vanuit die optiek dan ook geen beperking van de mandatering. Het is aan de directeur MIVD te beoordelen of de beperking van de mandatering in dergelijke gevallen (nog) wenselijk is.

---

[23] *Staatscourant* 16 augustus 2004, nr. 155, p.7.

[24] *Staatscourant* 11 mei 2010, nr. 7168.

[25] Artikel 4 sub c van de Mandaatregeling Defensie Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2002 en de Wet veiligheidsonderzoeken.

[26] Artikel 3 lid 2 sub g van het Ondermandaat- en machtigingsbesluit MIVD 2009.

Kanttekening 2: gegevensverstrekking in het kader van eigen taakuitvoering

Ten tweede is het de Commissie gebleken dat de beslissing in het kader van de eigen taakuitvoering algemene gegevens te verstrekken aan een buitenlandse dienst, waartoe het afdelingshoofd gemandateerd bevoegd is, in sommige gevallen niet door het afdelingshoofd maar op een lager niveau wordt genomen. Zeker waar het gaat om de verstrekking van gegevens in het lopende operationele proces, bijvoorbeeld bij bilaterale overleggen of ter beantwoording van vragen van buitenlandse diensten, is dit geregeld het geval. Alleen wanneer daar aanleiding toe is, bijvoorbeeld bij politiek gevoelige gegevens, wordt afstemming gezocht met de afdelingsleiding. Als de MIVD formeel vastgestelde documenten verstrekt zoals (contra-)inlichtingenrapportages, handelt hij overigens doorgaans wel volgens het interne beleid. Het afdelingshoofd of zijn plaatsvervanger moet tekenen voor de verstrekking van dergelijke documenten.

De Commissie acht het onzorgvuldig dat de MIVD het interne beleid in bepaalde gevallen niet volgt. Ook hier tekent zij echter aan dat de bescherming van de persoonlijke levenssfeer niet in het geding is bij de verstrekking van algemene gegevens aan buitenlandse diensten. Dit laat daarom ruimte om dergelijke beslissingen op een lager niveau neer te leggen, als daar vanuit de werkbaarheid van het operationele proces een noodzaak toe bestaat. Het is aan de dienstleiding van de MIVD om die afweging te maken. De Commissie acht het vanuit het oogpunt van zorgvuldigheid wel van belang dat de MIVD het beleid actualiseert respectievelijk aanpast dan wel zorg draagt voor naleving van dat beleid.

5.2 Verstrekking van persoonsgegevens

Het onderscheid dat in de wet en de wetsgeschiedenis wordt gemaakt tussen algemene gegevens en persoonsgegevens, kent navolging in het interne beleid van de MIVD. Voor de verstrekking van persoonsgegevens aan buitenlandse diensten geldt een ander regime dan voor de verstrekking van algemene gegevens (zie paragraaf 5.1).

Intern beleid: algemeen

In het interne beleid van de MIVD is opgenomen dat voor het verstrekken van persoonsgegevens aanvullende regelgeving geldt. Het beleid verwijst hier naar de artikelen 40 tot en met 42 Wiv 2002. Hierin is onder meer opgenomen dat een dienst persoonsgegevens in beginsel schriftelijk verstrekt en van die verstrekking aantekening houdt. Daarnaast is aangegeven dat voor de verstrekking van persoonsgegevens een separaat traject moet worden gevolgd, waarin de afdeling Juridische Zaken moet worden betrokken. De beslissing om persoonsgegevens te verstrekken ligt bij directeur van de MIVD.

Verder is nog opgenomen dat de verstrekking van persoonsgegevens aan buitenlandse diensten niet plaatsvindt als de persoon daardoor in dat land vervolgd kan worden. Uit een kort bijschrift kan worden opgemaakt dat deze beperking uitsluitend ziet op persoonsgegevens van Nederlandse staatsburgers.

Intern beleid: te beperkte definitie persoonsgegevens

Het interne beleid van de MIVD stelt dat uitsluitend sprake is van persoonsgegevens in de zin van de Wiv 2002 als het persoonsgegevens zijn van een individu dat onderwerp van onderzoek van de MIVD is (geweest). De Commissie wijst op artikel 1 sub e Wiv 2002 waarin is opgenomen dat persoonsgegevens gegevens zijn die betrekking hebben op een identificeerbare of geïdentificeerde, individuele natuurlijke persoon. Dergelijke gegevens beperken zich niet tot personen die onderwerp van onderzoek van de MIVD zijn (geweest) maar betreffen ook andere personen die (nog) geen onderwerp van onderzoek zijn (geweest). De Commissie acht de omschrijving van persoonsgegevens in het interne beleid van de MIVD te beperkt. Zij beveelt de MIVD aan het beleid conform de wettelijke definitie van persoonsgegevens aan te passen.

Intern beleid: te weinig ruimte voor samenwerkingscriteria

De MIVD maakt in zijn beleid op het gebied van verstrekking van persoonsgegevens geen onderscheid tussen buitenlandse diensten die voldoen aan de samenwerkingscriteria, en buitenlandse diensten ten aanzien waarvan dit betwijfeld kan worden. De Commissie heeft in haar eerdere rapport over de samenwerking van de AIVD met buitenlandse diensten het beleid van de AIVD op dit punt beoordeeld. Het beleid van de AIVD is dat de verstrekking van persoonsgegevens aan dergelijke 'risicodiensten' niet plaatsvindt en hiervan slechts bij hoge uitzondering kan worden afgeweken. De Commissie heeft geconstateerd dat dit beleid in lijn is met de wet en de wetgeschiedenis bij de wet.[27] Zij acht het raadzaam dat ook de MIVD beleid formuleert ten aanzien van de verstrekking van persoonsgegevens aan buitenlandse diensten ten aanzien waarvan kan worden betwijfeld of zij voldoen aan de samenwerkingscriteria. De Commissie beveelt de MIVD aan daarbij nadrukkelijk aandacht te besteden aan de waarborgen die in de wet zijn neergelegd en zijn omschreven in de paragrafen V.ii en V.iii van het juridisch kader in de bijlage. Ook beveelt zij aan in het nieuw op te stellen beleid een schriftelijke motiveringsverplichting op te nemen.

Praktijk: positief beeld verstrekking persoonsgegevens

De Commissie heeft in haar onderzoek geconstateerd dat de verstrekking van persoonsgegevens aan diensten ten aanzien waarvan niet wordt betwijfeld of zij voldoen aan de samenwerkingscriteria en waarmee op bepaalde terreinen intensief wordt samengewerkt veelvuldig plaatsvindt. De Commissie heeft in dit kader geen onrechtmatigheden geconstateerd, behalve in het geval dat aan het eind van deze paragraaf is beschreven.

Praktijk: nauwelijks persoonsgegevens verstrekt aan twijfelachtige buitenlandse diensten

De MIVD heeft in de onderzoeksperiode voornamelijk algemene gegevens verstrekt aan buitenlandse diensten ten aanzien waarvan kan worden betwijfeld of zij voldoen aan de samenwerkingscriteria die in de onderzoeksperiode. De Commissie is in haar onderzoek slechts enkele gevallen tegengekomen waarbij persoonsgegevens aan dergelijke diensten zijn verstrekt. De afwegingen die de MIVD daarbij heeft gemaakt, zijn niet vastgelegd. De Commissie heeft geen aanwijzingen gevonden dat de verstrekking onrechtmatig was. Wel merkt de Commissie op dat de MIVD op bepaalde terreinen nadere samenwerking wil zoeken met diensten ten aanzien waarvan kan worden betwijfeld of zij voldoen aan de samenwerkingscriteria. Bij (nadere) samenwerking op dergelijke terreinen, bijvoorbeeld terrorisme- of piraterijbestrijding, kan al snel sprake zijn van (een toename van) de uitwisseling van persoonsgegevens.

---

[27] Toezichtsrapport nr. 22A, inzake de samenwerking van de AIVD met buitenlandse inlichtingen- en/of veiligheidsdiensten, hoofdstuk 7.3, *Kamerstukken II* 2009/10, 29 924, nr. 39 (bijlage), beschikbaar op www.ctivd.nl.

Praktijk: risico's verstrekking persoonsgegevens via liaison

Het is de Commissie verder gebleken dat in enkele gevallen vanuit een team aan een liaison is gevraagd navraag te doen bij buitenlandse diensten naar concrete voorvallen met betrekking tot bepaalde personen en organisaties in het buitenland. Het betrof hier ook buitenlandse diensten ten aanzien waarvan kan worden betwijfeld of zij voldoen aan de samenwerkingscriteria. In die gevallen zijn persoonsgegevens verstrekt aan de liaison. De Commissie heeft niet vastgesteld of de liaison de persoonsgegevens ook schriftelijk of mondeling heeft verstrekt aan de desbetreffende buitenlandse diensten. Zij acht dit niet uitgesloten. Zij acht het evenmin uitgesloten dat een dergelijke wijze van gegevensverstrekking vaker heeft plaatsgevonden dan in de gevallen die zij heeft geconstateerd. De liaisons worden inhoudelijk aangestuurd door de (contra-) inlichtingenteams. Er vindt direct contact plaats tussen het team en de liaison, doorgaans via e-mail over beveiligde verbindingen. Dergelijke vragen aan de liaison zijn in die optiek niet onlogisch. De Commissie acht het noodzakelijk dat bij de verstrekking van persoonsgegevens aan een liaison met als doel een buitenlandse dienst daarover te bevragen, expliciet wordt aangegeven welke gegevens mogen worden verstrekt aan de buitenlandse dienst in kwestie en op welk niveau de beslissing daartoe is genomen binnen de MIVD. Zo is het voor de liaison herleidbaar waar de grenzen in het concrete geval liggen en wordt het risico beperkt dat onbedoeld sprake is van de onrechtmatige verstrekking van persoonsgegevens. De Commissie merkt daarnaast op dat van de verstrekking van persoonsgegevens aantekening moet worden gehouden (artikel 42 Wiv 2002).

Praktijk: verschil verstrekking persoonsgegevens Nederlanders en niet-Nederlanders

Het is de Commissie gebleken dat de MIVD in de praktijk in het bijzonder waarde hecht aan het Nederlands staatsburgerschap. De onderzochte bureaus en teams hanteren het uitgangspunt dat de dienst in beginsel geen persoonsgegevens verstrekt van Nederlandse staatsburgers. Deze werkwijze is gebruikelijk bij internationale samenwerking tussen diensten; hiermee wordt getracht schade aan nationale belangen te voorkomen.

Het interne beleid schrijft voor dat de beslissing persoonsgegevens te verstrekken op basis van artikel 36 Wiv 2002 door de directeur van de MIVD wordt genomen, na afstemming met de afdeling Juridische Zaken. Het is de Commissie gebleken dat in de praktijk deze interne beleidsregel slechts wordt gevolgd bij de verstrekking van persoonsgegevens van Nederlandse staatsburgers of in uitzonderlijke situaties. In andere gevallen worden beslissingen om persoonsgegevens te verstrekken op een lager niveau genomen. De Commissie acht het onzorgvuldig dat het beleid in deze gevallen niet wordt nageleefd. Zij tekent daarbij wel aan dat de bescherming van de persoonlijke levenssfeer niet vereist dat dergelijke beslissingen over de verstrekking van persoonsgegevens altijd op het niveau van de directeur worden neergelegd.[28] Dergelijke beslissingen moeten in ieder geval op een hoger niveau dan gebruikelijk liggen bij de verstrekking van persoonsgegevens aan diensten ten aanzien waarvan kan worden betwijfeld of zij voldoen aan de samenwerkingscriteria. De Commissie acht het vanuit het oogpunt van zorgvuldigheid van belang dat de MIVD het beleid actualiseert en zorg draagt voor naleving van dat beleid.

---

[28] Ter vergelijking: ten aanzien van de AIVD heeft de Commissie geoordeeld dat de beslissing over de verstrekking van persoonsgegevens aan diensten ten aanzien waarvan niet wordt betwijfeld of zij voldoen aan de samenwerkingscriteria, ten minste op het niveau van het teamhoofd moet worden gemaakt. Toezichtsrapport nr. 22A, inzake de samenwerking van de AIVD met buitenlandse inlichtingen- en/of veiligheidsdiensten, hoofdstuk 7.3, *Kamerstukken II* 2009/10, 29 924, nr. 39 (bijlage), beschikbaar op www.ctivd.nl.

Praktijk: mandateringsregels niet opgevolgd

Zoals in paragraaf 5.1 is aangegeven, stelt het Ondermandaat- en machtigingsbesluit MIVD 2009 dat de bevoegdheid gegevens te verstrekken op basis van artikel 59 is voorbehouden aan de directeur van de MIVD. De Commissie constateert dat deze regel in de praktijk vaak ook niet wordt opgevolgd bij de verstrekking van persoonsgegevens. De Commissie acht dit onzorgvuldig. Waar het gaat om het verstrekken van persoonsgegevens, is sprake van een inbreuk op de persoonlijke levenssfeer. Bij verstrekking van persoonsgegevens op basis van artikel 59, in het belang van de buitenlandse dienst, staat aan de inbreuk die de MIVD maakt niet direct een inlichtingenbelang tegenover. Het beperken van de mandatering bij de verstrekking van persoonsgegevens in het belang van een buitenlandse dienst wordt vanuit die optiek dan ook verlangd. De Commissie beveelt de MIVD aan zorg te dragen voor naleving van het beleid op dit punt.

Praktijk: meer terughoudendheid gewenst bij verstrekken ruwe onderzoeksresultaten

Uit het onderzoek is verder gebleken dat in sommige gevallen ruwe onderzoeksresultaten, bijvoorbeeld telefonie- en verkeersgegevens, integraal zijn verstrekt aan een buitenlandse dienst. De Commissie acht dit in beginsel niet onrechtmatig maar is wel van oordeel dat de MIVD hier terughoudend mee om moet gaan en zich af moet vragen in hoeverre het noodzakelijk en proportioneel is de gegevens integraal te verstrekken. Ruwe onderzoeksresultaten zijn (nog) niet beoordeeld op relevantie voor de taakuitvoering van de MIVD. Door deze integraal te verstrekken wordt de buitenlandse dienst in kwestie in staat gesteld zelf te beoordelen wat de relevantie is van de onderzoeksresultaten voor de eigen taakuitvoering. De MIVD moet zich bij de noodzakelijkheidstoets afvragen welk doel wordt gediend met het verstrekken van de ruwe gegevens. Een gedegen proportionaliteitsafweging tussen het doel dat wordt getracht te bereiken en de inbreuk die met de verstrekking wordt gemaakt op de persoonlijke levenssfeer van de betrokkene is daarbij eveneens noodzakelijk.

Praktijk: onrechtmatige verstrekking aan opsporingsdienst

De Commissie heeft in haar onderzoek een situatie aangetroffen waarbij naar haar oordeel de verstrekking van persoonsgegevens onrechtmatig was. De persoonsgegevens zijn verstrekt aan een buitenlandse opsporingsdienst. De wet laat de MIVD geen ruimte om gegevens te verstrekken aan buitenlandse opsporingsdiensten. De MIVD was hiervan op de hoogte en heeft er om die reden voor gekozen na een verzoek van de buitenlandse dienst de persoonsgegevens te verstrekken via een buitenlandse inlichtingendienst. De Commissie beoordeelt dit als onrechtmatig.

5.3 Aanvullende vereisten bij de verstrekking van (persoons) gegevens

Aanduiding mate van betrouwbaarheid of van bron

De wet vereist dat de gegevens die in het kader van de taakuitvoering van de MIVD worden verwerkt, zijn voorzien van een aanduiding over de mate van betrouwbaarheid of van een verwijzing naar het document of de bron waaraan de gegevens zijn ontleend (artikel 12 Wiv 2002). Deze regel wordt nader uitgewerkt in het interne beleid van de MIVD. De MIVD hanteert een schaalverdeling waarbij aan de hand van een waardering van de geloofwaardigheid van de inlichtingen en de betrouwbaarheid van de bron een algehele beoordeling wordt gegeven van de mate van de betrouwbaarheid van de gegevens.

Praktijk: ontbreken van aanduiding is onrechtmatig

Het is de Commissie gebleken dat de MIVD deze methode in de praktijk toepast, voornamelijk waar het gaat om informatie waaraan maar één bron ten grondslag ligt. In andere gevallen wordt de betrouwbaarheid van de gegevens in meer algemene zin verwoord of wordt verwezen naar het document of de bron waaraan de gegevens zijn ontleend. De Commissie heeft echter ook gegevens aangetroffen waarbij dit niet of nauwelijks is aangegeven. De MIVD voldoet in die gevallen niet aan het wettelijke vereiste, wat de Commissie onrechtmatig acht.

Derde-partijregel
Artikel 37 Wiv 2002 vereist dat bij de verstrekking van (persoons)gegevens de voorwaarde wordt opgenomen dat de gegevens niet aan anderen mogen worden verstrekt (de derde-partijregel). Deze regel is eveneens neergelegd in het interne beleid van de MIVD. Daarin is verwoord dat de MIVD zich in alle gevallen moet houden aan de derde-partijregel. Diensten die in dit opzicht niet de uiterste discretie betrachten, verliezen hun geloofwaardigheid bij partnerdiensten en blijven vervolgens verstoken van informatie, aldus het exploitatiebeleid.

Praktijk: derde-landregel in plaats van derde-partijregel is onrechtmatig
De MIVD neemt de derde-partijregel in de praktijk expliciet op in de documenten die hij verstrekt. Daarnaast brengt de MIVD op alle uitgaande gegevens een merking aan. In deze merking vermeldt de dienst aan welke buitenlandse dienst(en) de gegevens mogen worden verstrekt. De Commissie constateert dat in veel gevallen niet wordt aangegeven aan welke buitenlandse dienst(en), maar aan welke land(en) de gegevens ter beschikking worden gesteld. De MIVD heeft hierop aangegeven de voorkeur te hebben voor de derde-landregel boven de derde-partijregel. De Commissie wijst erop dat deze werkwijze nu niet in overeenstemming is met artikel 37 en dus onrechtmatig is.

5.4 Verkrijging van gegevens van buitenlandse diensten

De MIVD ontvangt gegevens van buitenlandse diensten langs verschillende wegen. Deze gegevens worden bijeengebracht door een separaat bureau binnen de MIVD. De taak van dit bureau is deze gegevens beheren en doorzenden aan de daarvoor in aanmerking komende bureaus of teams. Ook ordent het bureau de gegevens en slaat het deze op.

De gegevens die de MIVD ontvangt, hebben deels een basis in verzoeken van de MIVD aan buitenlandse diensten of bredere afspraken tussen diensten om dergelijke gegevens te ontvangen. Deels gaat het hier ook om ongevraagd verstrekte gegevens. Dit ongevraagd verstrekken van gegevens wordt steeds belangrijker, zeker bij onderwerpen waarnaar door veel buitenlandse diensten onderzoek wordt verricht, zoals de bestrijding van terrorisme en piraterij, en in het kader van crisisbeheersingsoperaties in coalitieverband. In sommige gevallen zijn hiervoor afgeschermde digitale netwerken opgericht die deling van gegevens onder een aantal diensten tegelijk mogelijk maakt.

Ontbreken van beleid voor het verzoeken om informatie
Aan het doen van een verzoek aan een buitenlandse dienst wordt in het interne beleid van de MIVD geen nadere invulling gegeven. Een dergelijk verzoek wordt een *request for information* (RFI) genoemd. De Commissie vindt het van belang dat de MIVD wel beleid formuleert op het gebied van het doen van verzoeken om informatie aan buitenlandse diensten, in het bijzonder voor verzoeken aan buitenlandse diensten ten aanzien waarvan kan worden betwijfeld of zij voldoen aan de samenwerkingscriteria. Zij beveelt de MIVD aan dergelijk beleid te formuleren en daarbij aandacht te besteden aan de waarborgen voor de persoonlijke levenssfeer die in de paragrafen V.ii en V.iv van het juridisch kader in de bijlage zijn beschreven.

Praktijk: geen onrechtmatige verzoeken
Het is de Commissie gebleken dat de MIVD, in verhouding tot het aantal verzoeken dat wordt ontvangen, in beperkte mate RFIs richt aan buitenlandse diensten. De verzoeken aan buitenlandse diensten worden over het algemeen binnen de bureaus of teams opgesteld zonder tussenkomst of overleg met de afdelingsleiding. Wanneer daar in het concrete geval een bijzondere aanleiding toe is, wordt wel afstemming gezocht op een hoger niveau. In de door de Commissie onderzochte RFIs die zijn gericht aan buitenlandse diensten heeft de Commissie geen onrechtmatigheden aangetroffen.

Praktijk: oog voor rechtmatigheid verkregen informatie

De Commissie geeft in paragraaf V.iv van het juridisch kader in de bijlage aan dat de MIVD bepaalde afwegingen moet maken, voordat hij gegevens kan gebruiken die (ongevraagd) ontvangen zijn van een buitenlandse dienst. De MIVD moet het mogelijke doel en de noodzaak van de gegevensverstrekking in het oog houden. Ook is het van belang dat de MIVD een duiding geeft aan de ontvangen gegevens en deze evalueert op relevantie voor de taakuitvoering. Dit heeft zijn weerslag gekregen in intern beleid van de MIVD. Over het gebruik van ontvangen gegevens staan richtlijnen in een intern handboek voor analisten. De analist moet kritisch zijn in het gebruik van dergelijke gegevens. Het is vaak niet duidelijk op welke bronnen de informatie gebaseerd is of welk doel werd beoogd met de verstrekking van de gegevens. Er is altijd meer (eigen) informatie nodig om de gegevens op waarde te kunnen schatten. Er zijn in die optiek geen 'bevriende' buitenlandse diensten waarvan informatie zonder meer kan worden overgenomen. In het interne beleid staat over ontvangen gegevens dat het na afweging is toegestaan dergelijke gegevens te verwerken in MIVD-producten. De MIVD neemt gegevens daarmee over en verstrekt deze onder verantwoordelijkheid van de dienst aan afnemers van de MIVD, bijvoorbeeld de Commandant der Strijdkrachten of de minister-president.

Ook de vraag of de buitenlandse dienst die de gegevens verstrekt, deze rechtmatig heeft verkregen, is van belang bij het ontvangen van gegevens door de MIVD. Zoals de Commissie ook al aankaartte in haar rapport 38, moet de MIVD in het bijzonder alert zijn op aanwijzingen die aanleiding geven te twijfelen aan de rechtmatigheid van de verwerving van de gegevens door de buitenlandse dienst. In dit verband wijst de Commissie nogmaals op het belang van voldoende informatie over de wettelijke bevoegdheden en (technische) mogelijkheden van buitenlandse diensten (zie ook hoofdstuk II van het juridisch kader in de bijlage bij dit toezichtsrapport).

De Commissie heeft niet apart onderzocht hoe ontvangen gegevens van buitenlandse diensten in concrete gevallen zijn gewogen en hoe dit zijn weerslag heeft gekregen in uiteindelijke producten van de MIVD. Wel heeft zij deze vraag meegenomen in haar onderzoek naar operaties die de MIVD samen met buitenlandse diensten heeft uitgevoerd (zie hoofdstuk 8). De Commissie constateert dat de MIVD in de onderzochte gezamenlijke operaties kritisch is omgegaan met gegevens die hij van de desbetreffende buitenlandse diensten heeft ontvangen en telkens een eigen duiding daaraan heeft gegeven. De Commissie heeft geen gevallen aangetroffen waarbij de MIVD aanwijzingen had dat de verstrekte gegevens onrechtmatig zijn verkregen door de desbetreffende buitenlandse dienst.

5.5 Samenwerking bij veiligheidsonderzoeken

Belang navraag bij buitenlandse diensten

De MIVD werkt ook samen met buitenlandse diensten in het kader van het verrichten van veiligheidsonderzoeken. Een veiligheidsonderzoek gaat vooraf aan het afgeven dan wel weigeren van een verklaring van geen bezwaar die noodzakelijk is om een vertrouwensfunctie te kunnen vervullen. Wanneer een betrokkene of diens partner in de periode voorafgaand aan een veiligheidsonderzoek (langdurig) in het buitenland heeft verbleven, is de MIVD voor het onderzoek over deze periode in grote mate afhankelijk van informatie van buitenlandse diensten. De MIVD heeft een verplichting de voor een goede oordeelsvorming benodigde informatie met een redelijke inspanning trachten te verkrijgen.[29] Wanneer het voor de MIVD niet mogelijk blijkt met een redelijke inspanning de benodigde informatie te verkrijgen, volgt dat het veiligheidsonderzoek onvoldoende gegevens heeft kunnen opleveren om een oordeel te geven. De betrokkene zal dan de verstrekking van een verklaring van geen bezwaar worden geweigerd. Het is dus ook in het belang van een betrokkene in een veiligheidsonderzoek dat de MIVD in het kader van veiligheidsonderzoeken op een goede manier samenwerkt met buitenlandse diensten. Op grond van artikel 36 Wiv 2002 kan de MIVD gegevens over een betrokkene of diens partner verstrekken aan een buitenlandse dienst die op grond van deze gegevens een administratieve naslag kan verrichten. Daarnaast kan de MIVD op basis van artikel 59 Wiv 2002 op verzoek van een buitenlandse dienst informatie verstrekken over een betrokkene in een veiligheidsonderzoek van die dienst.

Praktijk: navraag bij buitenlandse diensten via AIVD

Slechts in incidentele gevallen doet de MIVD rechtstreeks navraag bij de militaire inlichtingen- en/of veiligheidsdienst van het land waar de betrokkene heeft verbleven. De samenwerking met buitenlandse diensten in het kader van veiligheidsonderzoeken loopt in de meeste gevallen via de AIVD. De MIVD stuurt het verzoek een naslag te verrichten aan de AIVD die het op zijn beurt uitzet bij de buitenlandse dienst in kwestie. De AIVD onderhoudt niet met alle buitenlandse diensten een relatie op grond waarvan het mogelijk is gegevens over een betrokkene te verstrekken en op te vragen. De verstrekking van persoonsgegevens moet immers met zorgvuldigheid en voldoende waarborgen worden vormgegeven. Alvorens een samenwerkingsrelatie op het gebied van veiligheidsonderzoeken aan te gaan, moet dus worden bezien of de desbetreffende buitenlandse dienst hiervoor in aanmerking komt. De MIVD vertrouwt op de afwegingen die de AIVD maakt in dat kader.

Praktijk: geen expliciete vermelding in opgaveformulier

De Commissie constateert dat in voorkomende gevallen betrokkenen in een veiligheidsonderzoek niet altijd expliciet worden gewezen op het feit dat zijn persoonsgegevens of die van zijn partner aan een buitenlandse dienst kunnen worden verstrekt. Deze mogelijkheid wordt niet vermeld in het (digitale) opgaveformulier persoonlijke gegevens die door betrokkenen moet worden ingevuld. Wel staat deze mogelijkheid vermeld in de toelichting bij de artikelen 5 en 7 van de Beleidsregel Veiligheidsonderzoeken Defensie.[30] De Commissie heeft in haar rapport over de samenwerking van de AIVD met buitenlandse diensten aangegeven dat zij het in het belang van betrokkenen aangewezen acht dat deze in alle gevallen expliciet geïnformeerd worden. Zij moeten weten dat de AIVD de mogelijkheid heeft navraag te doen bij een buitenlandse collega-dienst, als zij in het buitenland hebben verbleven. Na een aanbeveling van de Commissie heeft de AIVD een passage hierover opgenomen in het opgaveformulier persoonlijke gegevens die betrokkenen moeten invullen en ondertekenen voordat een veiligheidsonderzoek wordt gestart.[31] Zij richt dezelfde aanbeveling nu ook op de MIVD.

---

[29] Toezichtsrapport van de CTIVD nr. 11a inzake het onderzoek van de Commissie naar de uitvoering van de Wet veiligheidsonderzoeken door de MIVD, hoofdstuk 5.2.4, *Kamerstukken II* 2006/07, 29 924, nr. 15 (bijlage). Beschikbaar op: www.ctivd.nl.

[30] Staatscourant, 25 oktober 2013, nr. 29945.

[31] Toezichtsrapport nr. 22A, inzake de samenwerking van de AIVD met buitenlandse inlichtingen- en/of veiligheidsdiensten, hoofdstuk 10, *Kamerstukken II* 2009/10, 29 924, nr. 39 (bijlage), beschikbaar op www.ctivd.nl.

6 Technische en andere vormen van ondersteuning

Als de MIVD bevoegdheden inzet uitsluitend in het belang van de buitenlandse dienst, dan is op basis van artikel 59 sprake van het *verlenen* van ondersteuning. Ook is het mogelijk dat de MIVD van een buitenlandse dienst ondersteuning ontvangt. In de paragrafen V.vi tot en met V.viii van het juridisch kader in de bijlage bij dit toezichtsrapport beschrijft de Commissie de waarborgen voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer die gelden bij het verlenen dan wel het ontvangen van technische en andere vormen van ondersteuning. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op het *beleid en de praktijk* van de MIVD bij het verlenen dan wel het ontvangen van ondersteuning.

Intern beleid: onderscheid ondersteuning en gezamenlijke operaties onderbelicht

Het interne beleid van de MIVD gaat slechts in beperkte mate in op de wettelijk toegestane bevoegdheid ondersteuning te verlenen aan een buitenlandse dienst. Een verzoek om ondersteuning van de buitenlandse dienst moet ondertekend zijn door de daartoe bevoegde autoriteit. Het verzoek moet een nauwkeurige omschrijving bevatten van de verlangde vorm van ondersteuning én een omschrijving van de reden waarom de ondersteuning wenselijk wordt geacht. Eventuele politieke risico's die medebepalend zijn voor de ondersteuning en de voorwaarden voor de ondersteuning moeten op voorhand kunnen worden ingeschat. In het interne beleid wordt geen helder onderscheid gemaakt tussen situaties waarin sprake is van ondersteuning en situaties waarin sprake is van een gezamenlijke operatie. In haar eerdere rapport over de samenwerking van de AIVD met buitenlandse diensten heeft de Commissie uiteengezet dat het onderscheid tussen het uitvoeren van een gezamenlijke operatie en het verlenen van ondersteuning besloten ligt in de vraag of met de activiteiten daadwerkelijk wordt bijgedragen aan enig lopend onderzoek.32 Is dat het geval, dan kan worden gesproken van een gezamenlijke operatie. Is dat niet het geval, dan moet de inzet van de (bijzondere) bevoegdheden worden aangemerkt als ondersteuning. De Commissie beveelt de MIVD aan het onderscheid tussen het verlenen van ondersteuning en het uitvoeren van een gezamenlijke operatie op te nemen in intern beleid.

Intern beleid: het doen van verzoek om ondersteuning ten onrechte niet geregeld

Het doen van een verzoek om ondersteuning *aan* een buitenlandse dienst is niet geregeld in intern beleid. De Commissie geeft in paragraaf V.vii van het juridisch kader in de bijlage bij dit toezichtsrapport de wetgever in overweging een toestemmingsregeling voor verzoeken om ondersteuning aan buitenlandse diensten en een bijbehorende schriftelijke motiveringsverplichting wettelijk vast te leggen. Zij beveelt de MIVD aan in het verlengde daarvan beleid te formuleren voor het doen van verzoeken om ondersteuning aan buitenlandse diensten en daarbij aandacht te besteden aan de waarborgen voor de persoonlijke levenssfeer die in paragraaf V.vii van het juridisch kader in de bijlage zijn beschreven.

Praktijk: beperkte omvang ontvangen van ondersteuning

De Commissie heeft onderzoek verricht naar het ontvangen en verlenen van technische en andere vormen van ondersteuning in de praktijk. Het is haar, op één geval na, niet gebleken dat bij de onderzochte afdelingen sprake is geweest van het ontvangen van operationele ondersteuning in het kader van lopende onderzoeken. Wel is herhaaldelijk sprake geweest van het ontvangen van ondersteuning die daar indirect aan bijdraagt en waarbij geen sprake is van de inzet van (bijzondere) bevoegdheden, zoals trainingen en technische kennis. De buitenlandse diensten waarvan de MIVD ondersteuning heeft ontvangen betreffen diensten ten aanzien waarvan niet betwijfeld wordt of zij voldoen aan de samenwerkingscriteria.

---

[32] Toezichtsrapport nr. 22A, inzake de samenwerking van de AIVD met buitenlandse inlichtingen- en/of veiligheidsdiensten, hoofdstuk 8, *Kamerstukken II* 2009/10, 29 924, nr. 39 (bijlage), beschikbaar op www.ctivd.nl.

Het ene geval van het *ontvangen* van operationele ondersteuning betreft een verzoek aan een buitenlandse dienst waarin wordt gevraagd wat de mogelijkheden van die dienst zijn voor het monitoren van iemands communicatie. In het verzoek worden het telefoonnummer en het e-mailadres van de desbetreffende persoon verstrekt. De Commissie is van oordeel dat, hoewel hier niet expliciet om wordt gevraagd, een dergelijk verzoek wel moet worden gezien als een verzoek om een tap dan wel *sigint*-middelen in te zetten. Hiervoor moet, volgens de eigen wettelijke regeling, eerst gemotiveerd toestemming aan de minister worden gevraagd. Voor het verzoek aan de buitenlandse dienst om de desbetreffende bevoegdheden in te zetten is geen toestemming verkregen van de minister van Defensie. De Commissie acht dit onrechtmatig.

Praktijk: ondersteuning soms ten onrechte beschouwd als gezamenlijke operatie

De Commissie constateert dat de MIVD geregeld ondersteuning verleent. Ook hierbij gaat het om buitenlandse diensten ten aanzien waarvan niet betwijfeld wordt of zij voldoen aan de samenwerkingscriteria. De MIVD heeft in een aantal gevallen de ondersteuning niet als zodanig aangemerkt maar ten onrechte beschouwd als een gezamenlijke operatie. Het gevolg hiervan is dat in deze gevallen ten onrechte geen toestemming voor de ondersteuning is gevraagd aan de minister van Defensie, wat artikel 59 Wiv 2002 wel vereist. De Commissie acht dit onrechtmatig.

Praktijk: vaker toestemming aan minister gevraagd voor operationele samenwerking

De MIVD is tijdens het onderzoek van de Commissie meer gaan werken met zogenoemde artikel 59-lasten: verzoeken om toestemming om op basis van artikel 59 activiteiten te verrichten. Sinds medio 2011 legt de afdeling Geheime Operaties alle gevallen van operationele samenwerking dan wel ondersteuning voor aan de minister van Defensie. De minister wordt daarbij om toestemming verzocht. De afdeling Geheime Operaties gaat met deze werkwijze verder dan wat wettelijk wordt vereist. De Commissie staat hier positief tegenover. Zij constateert echter dat in de verzoeken aan de minister in sommige gevallen niet expliciet wordt benoemd of het gaat om ondersteuning of om een gezamenlijke operatie. Met het oog op de afwegingen die de minister moet maken alvorens toestemming te verlenen, acht de Commissie deze kwalificatie wel van belang.

Praktijk: ontbreken toestemming minister in één geval onrechtmatig

De Commissie heeft geconstateerd dat in één geval van ondersteuning niet aan de minister maar aan de directeur van de MIVD toestemming is gevraagd voor de uitvoering van de activiteiten. Bij de ondersteuning was geen sprake van de inzet van bijzondere bevoegdheden. De desbetreffende afdeling van de MIVD beriep zich in deze op het eerdere toezichtsrapport van de Commissie over de samenwerking van de AIVD met buitenlandse diensten waarin de Commissie nuanceringen heeft aangebracht bij de ministeriële toestemming die in alle gevallen van ondersteuning geldt.[33] Hoewel de Commissie het toejuicht dat haar bevindingen worden betrokken in het concrete operationele proces, merkt zij op dat in dezelfde passage in het genoemde rapport wordt gesteld dat, ondanks de nuanceringen, de wettelijke regeling gewoon gevolgd moet worden. Bovendien was er in dit geval sprake van politiek gevoelige aspecten die op zichzelf een verzoek om toestemming aan de minister rechtvaardigden. De Commissie acht het dan ook onrechtmatig dat de ondersteuning is uitgevoerd zonder toestemming daarvoor van de minister. Dit vereist artikel 59 Wiv 2002.

---

[33] Toezichtsrapport nr. 22A, inzake de samenwerking van de AIVD met buitenlandse inlichtingen- en/of veiligheidsdiensten, hoofdstuk 8, *Kamerstukken II* 2009/10, 29 924, nr. 39 (bijlage), beschikbaar op www.ctivd.nl.

Praktijk: afstemming AIVD ontbreekt bij verlenen van ondersteuning

De Commissie heeft verder geconstateerd dat de MIVD buitenlandse diensten heeft ondersteund bij activiteiten die op Nederlands grondgebied zijn uitgevoerd. De Commissie merkt op dat volgens de Wiv 2002 toestemming van de minister van BZK nodig is, voor zover activiteiten van buitenlandse diensten plaatsvinden op plaatsen die niet in gebruik zijn bij het ministerie van Defensie. Afstemming met de AIVD is, met het oog op deconflictie, eveneens noodzakelijk. Hiervan is niet telkens sprake geweest. Aangezien geen sprake is van het handelen in strijd met een wettelijk voorschrift, acht de Commissie dit onzorgvuldig.

Praktijk: in één geval onvoldoende motivering voor verlenen ondersteuning

De Commissie heeft één geval van ondersteuning aangetroffen waarbij ondersteuning is verleend aan een buitenlandse dienst waar op dat moment geen samenwerkingsrelatie mee bestond. Met deze dienst was ook geen samenwerkingsovereenkomst gesloten waarin in een dergelijke vergaande vorm van samenwerking werd voorzien. Het is de Commissie niet gebleken dat de MIVD zich hier expliciet rekenschap van heeft gegeven bij de afwegingen al dan niet aan het verzoek om ondersteuning gehoor te geven. Evenmin is dit benoemd in het verzoek om toestemming voor de ondersteuning aan de minister. De Commissie vindt het van belang dat dit wel gebeurt, zeker wanneer sprake is van een gezamenlijke operatie met een dienst ten aanzien waarvan kan worden betwijfeld of deze voldoet aan de samenwerkingscriteria.

Praktijk: verschillende vormen van ondersteuning

Het is de Commissie gebleken dat ook los van operationele activiteiten ondersteuning is verleend aan buitenlandse diensten. Het gaat hier bijvoorbeeld om het geven van cursussen en trainingen of het delen van technische kennis. Ook deze vormen van ondersteuning moeten als zodanig worden aangemerkt en mogen slechts plaatsvinden na toestemming van de minister.

In de geheime bijlage bij dit toezichtsrapport worden voorbeelden gegeven van concrete vormen van ondersteuning die door de MIVD zijn verleend aan buitenlandse diensten.

7 Gezamenlijke operaties

Als de MIVD (mede) voor een eigen lopend onderzoek in samenwerking met buitenlandse diensten operaties uitvoert, dan gebeurt dit in het kader van de eigen taakuitvoering. Deze operaties worden ook wel gezamenlijke operaties genoemd. Deze vorm van samenwerking moet worden onderscheiden van het leveren van ondersteuning zoals besproken in hoofdstuk 6, hetgeen niet in het kader van de eigen taakuitvoering maar enkel ten behoeve van de buitenlandse dienst plaatsvindt. In dit hoofdstuk leest u meer over het beleid over en de praktijk van gezamenlijke operaties.

Intern beleid: specifiek beleid voor gezamenlijke operaties ontbreekt

De MIVD heeft geen specifiek beleid geformuleerd voor het verrichten van gezamenlijke operaties. In wezen gelden alle regels die ook gelden bij de uitvoering van een eigen operatie. De samenwerking met buitenlandse diensten geeft echter ook een extra dimensie aan de uitvoering van een operatie, bijvoorbeeld vanwege de mogelijke belangen die een buitenlandse dienst kan hebben bij de uitvoering van een operatie. De MIVD moet zich hiervan bewust zijn en een zekere mate van controle over de operatie uit te oefenen zodat er zicht op kan worden gehouden dat de operatie binnen de geldende wettelijke kaders wordt uitgevoerd. Dit klemt des te meer waar het gaat om de uitvoering van een operatie met een buitenlandse dienst ten aanzien waarvan kan worden betwijfeld of deze voldoet aan de samenwerkingscriteria. Ook geldt voor de inzet van bijzondere bevoegdheden in het kader van een gezamenlijke operatie een andere proportionaliteitsafweging (zie paragraaf V.v van het juridisch kader in de bijlage). De Commissie acht het van belang dat de MIVD hierover specifiek beleid formuleert.

Intern beleid: beleid toestemming minister nog niet vastgelegd

In hoofdstuk 6 is aangegeven dat de afdeling Geheime Operaties sinds medio 2011 alle gevallen van operationele samenwerking dan wel ondersteuning voorlegt aan de minister van Defensie. De minister wordt daarbij om toestemming verzocht. Deze afdeling gaat met deze werkwijze verder dan wat wettelijk wordt vereist. De Commissie staat hier positief tegenover. Zij constateert dat deze werkwijze voor gezamenlijke operaties (nog) niet in het interne beleid van de MIVD is vastgelegd en beveelt aan dit alsnog te doen.

Praktijk: algemeen beeld gezamenlijke operaties positief

De Commissie heeft zowel gezamenlijke operaties van de MIVD in Nederland als in het buitenland onderzocht. Uit de onderzochte operaties blijkt dat de MIVD, afgezien van de gevallen die hier beschreven zijn, bij de uitvoering van gezamenlijke operaties met buitenlandse diensten heeft voldaan aan de in de wet en de wetsgeschiedenis daaraan gestelde voorwaarden, en daarmee bedachtzaam te werk gaat. Bij de gezamenlijke operaties die zijn onderzocht, werd telkens voldaan aan het toestemmingsvereiste en werd waar nodig, bijvoorbeeld bij politiek zeer gevoelige operaties, in overleg getreden met de minister van Defensie. Voor zover sprake was van de inzet van bijzondere bevoegdheden is telkens in de verzoeken om toestemming aandacht besteed aan de gezamenlijkheid van de operatie. Wel merkt de Commissie in het algemeen op dat in het verzoek om toestemming nadrukkelijker moet worden ingegaan op de extra inbreuk die door de samenwerking met de buitenlandse dienst plaatsvindt op de persoonlijke levenssfeer (zie paragraaf V.vi van het juridisch kader in de bijlage).

De Commissie heeft geen aanwijzingen dat de MIVD onvoldoende leiding neemt over dan wel onvoldoende sturing geeft aan gezamenlijke operaties met buitenlandse diensten. De MIVD is zich over het algemeen bewust van mogelijk divergerende belangen van buitenlandse diensten bij een specifieke operatie en houdt de eigen belangen goed in het oog. De MIVD tracht telkens een eigenstandige rol te spelen, ook in de samenwerking met buitenlandse diensten die qua omvang, capaciteit en mogelijkheden aanzienlijk groter zijn dan de MIVD. De Commissie constateert verder dat de dienstleiding van de MIVD over het algemeen op de hoogte is van de concrete uitvoering die wordt gegeven aan gezamenlijke operaties en waar nodig daaraan sturing geeft.

Voor zover de Commissie onrechtmatigheden of onzorgvuldigheden heeft geconstateerd in concrete gezamenlijke operaties met buitenlandse diensten, worden deze hieronder beschreven en waar nodig nader toegelicht in de geheime bijlage bij dit rapport.

Praktijk: gezamenlijke operaties voornamelijk bij bestendige samenwerkingsrelaties

De MIVD voert gezamenlijke operaties voornamelijk uit met partnerdiensten waarmee een langer durende samenwerkingsrelatie bestaat. Belangrijke onderscheidende criteria voor operationele samenwerking zijn voor de MIVD de betrouwbaarheid, de professionaliteit en de werkwijze van de buitenlandse dienst in kwestie. Voordat de dienst in een concrete operatie een samenwerking aangaat, weegt hij af of de gezamenlijke operatie een nationale behoefte vervult dan wel de samenwerking een duidelijke meerwaarde heeft. Beide vragen moeten bevestigend beantwoord worden, voordat een gezamenlijke operatie wordt gestart. In de onderzoeksperiode is enkele keren op het niveau van de directeur met een partnerdienst overeengekomen om een gezamenlijke operatie uit te voeren. De desbetreffende afdeling van de MIVD kreeg in die gevallen de opdracht tot een gezamenlijke operatie te komen.

Praktijk: gezamenlijke operaties in nieuwe samenwerkingsrelaties vragen expliciete afweging

Het is de Commissie gebleken dat ook gezamenlijke operaties zijn aangegaan met buitenlandse diensten waarmee op dat moment nog niet of nauwelijks werd samengewerkt. Met deze diensten waren geen samenwerkingsovereenkomsten gesloten waarin in een dergelijke vorm van samenwerking werd voorzien. Hoewel de Commissie het niet uitgesloten acht dat een gezamenlijke operatie wordt gestart met dergelijke diensten, acht zij het wel van belang dat een expliciete afweging plaatsvindt of de buitenlandse dienst in kwestie wel in aanmerking komt voor een dergelijke zeer vergaande vorm van samenwerking. Het is de Commissie in die gevallen niet gebleken dat een dergelijke afweging heeft plaatsgevonden. De Commissie acht het van belang dat dit wel gebeurt, zeker wanneer sprake is van een gezamenlijke operatie met een dienst ten aanzien waarvan kan worden betwijfeld of deze voldoet aan de samenwerkingscriteria.

Praktijk: gebrekkige dossiervorming

De Commissie constateert dat de dossiervorming in het kader van gezamenlijke operaties in veel gevallen te wensen over laat. Het heeft de Commissie veel tijd en moeite gekost van bepaalde operaties een compleet beeld te verkrijgen. In veel gevallen heeft de Commissie belangrijke zaken, zoals concrete besluitvorming en de in dat kader gemaakte afwegingen, niet terug kunnen vinden in de dossiers maar moeten vaststellen aan de hand van het voeren van gesprekken. De Commissie acht het onwenselijk dat het kunnen achterhalen van concrete zaken in deze gevallen afhankelijk is van het collectief of individueel geheugen van medewerkers van de dienst. Dit belemmert niet alleen het toezicht achteraf maar bemoeilijkt ook de interne verantwoording en controle, zeker in het geval van operaties die enige tijd geleden zijn uitgevoerd. De Commissie acht dit onzorgvuldig. De Commissie heeft gedurende de looptijd van het onderzoek wel verbeteringen op dit vlak geconstateerd. De Commissie constateert daarnaast dat van gezamenlijke operaties in veel gevallen niet wordt vastgelegd dat de operatie is beëindigd en wat de redenen daarvan zijn. Evenmin worden operaties schriftelijk geëvalueerd. De Commissie ziet, met het oog op de vereiste zorgvuldigheid, in verslaglegging in dit kader een meerwaarde. De Commissie beveelt de MIVD aan blijvend aandacht te besteden aan de noodzaak van een zorgvuldige en gedegen dossiervorming en om de beëindiging van gezamenlijke operaties schriftelijk vast te leggen.

Praktijk: onrechtmatige inzet van een bron

De Commissie heeft verschillende gezamenlijke operaties aangetroffen waarbij de MIVD in samenwerking met buitenlandse diensten één bepaalde bron heeft ingezet. Deze bron is ruim drie jaar niet aangemerkt als agent in de zin van artikel 21 Wiv 2002. Pas op 15 maart 2011 is toestemming verkregen voor de inzet van deze agent. De Commissie is van oordeel dat de inzet van de bron voor 15 maart 2011 onrechtmatig is voor zover sprake was van heimelijke of ongebruikelijke activiteiten van de bron onder aansturing van de MIVD.

De Commissie constateert in aanvulling op de onrechtmatige inzet van deze bron dat, ook nadat deze wel werd aangemerkt als agent, geen sprake was van dezelfde zorgvuldige dossiervorming en verslaglegging die in het kader van een agentenoperatie is voorgeschreven.[34] De verslaglegging was dermate beperkt dat hieruit niet volgde welke instructie aan de agent werd gegeven. Dit vereist de wet wel.[35] De Commissie acht ook dit onrechtmatig. Het is de Commissie gebleken dat de MIVD dit tijdens het onderzoek van de Commissie heeft hersteld.

Praktijk: onzorgvuldigheden bij uitvoeren operationele activiteiten door analyseteam

Er is één gezamenlijke operatie aangetroffen die is gestart onder leiding en aansturing van een inlichtingenteam dat normaalgesproken niet is belast met de uitvoering van operationele activiteiten maar zich bezighoudt met de analyse van inlichtingen. Een deel van de operationele activiteiten is uitgevoerd door een analist. De operatie betrof het verrichten van operationele activiteiten in het buitenland. Het team schatte in dat er beperkte risico's aan de operatie verbonden waren. De afdeling die normaal gesproken is belast met de uitvoering van dergelijke operaties is aanvankelijk niet bij die uitvoering betrokken geweest. De Commissie vindt deze gang van zaken onverantwoord. Het verrichten van heimelijke operationele activiteiten in het buitenland, het inschatten en beperken van bijbehorende risico's en het met elkaar afstemmen van diverse operaties vereist bijzondere kennis en ervaring. De Commissie is van oordeel dat dergelijke activiteiten altijd moeten plaatsvinden onder leiding en aansturing van personen die hiertoe binnen de MIVD zijn geëigend. Met betrekking tot de gedeelten van de operatie waarbij deze betrokkenheid ontbrak, acht de Commissie dit onzorgvuldig.

De Commissie constateert verder dat de operatie op enig moment wel is overgeheveld naar de afdeling die normaal gesproken wel is belast met dergelijke operationele activiteiten. Vanaf dat moment droeg deze afdeling verantwoordelijkheid voor de operatie. De Commissie heeft het moment van overdragen echter niet met zekerheid kunnen vaststellen. Het dossier van de operatie biedt op dit punt geen uitsluitsel. Evenmin heeft de Commissie dit kunnen vaststellen aan de hand van de door haar gevoerde gesprekken. Dit heeft tot resultaat dat ten aanzien van een bepaald deel van de operatie beide afdelingen hebben aangegeven geen verantwoordelijkheid te dragen voor de operationele activiteiten die zijn uitgevoerd. Ook dit acht de Commissie onzorgvuldig.

Praktijk: delen gevoelige operationele informatie in twee gevallen in strijd met wet

De Commissie zet in twee gevallen vraagtekens bij de beslissing om gevoelige operationele informatie te delen met een buitenlandse dienst, in één geval tijdens een gezamenlijke operatie en in één geval daarbuiten. In deze gevallen heeft de MIVD niet duidelijk kunnen maken wat de reden hiervoor was. De Commissie acht dit gelet op de plicht tot bronbescherming (artikel 15 Wiv 2002) onrechtmatig. In de geheime bijlage bij dit rapport gaat zij hier nader op in.

---

[34] Voor het wettelijk kader voor de instructie en aansturing van agenten zie ook toezichtsrapport nr. 37 inzake de inzet van enkele langlopende agentenoperaties door de AIVD, hoofdstuk 4.1, *Kamerstukken II*, 2013/14, 29 924, nr. 108 (bijlage), ook beschikbaar op www.ctivd.nl.

[35] Artikel 21 lid 6 Wiv 2002 schrijft voor dat de instructie aan de agent schriftelijk wordt vastgelegd.

8 Multilaterale samenwerking met buitenlandse diensten

De MIVD werkt ook in multilaterale samenwerkingsverbanden samen met inlichtingen- en veiligheidsdiensten van andere landen. Deze samenwerkingsverbanden kunnen geformaliseerd zijn en plaatsvinden in het kader van internationale of supranationale organisaties, zoals de Noord-Atlantische Verdragsorganisatie (NAVO) of de Europese Unie (EU). Ook is sprake van niet geformaliseerde samenwerkingsverbanden en van vormen van multilaterale samenwerking die ad hoc worden aangegaan. De MIVD heeft voornamelijk multilateraal samengewerkt met Angelsaksische en/of Europese landen. Zeker als crisisbeheersingsoperaties in coalitieverband worden uitgevoerd, is multilaterale samenwerking tussen (militaire) inlichtingen- en veiligheidsdiensten een noodzakelijk gegeven.

De uitwisseling van gegevens binnen multilaterale samenwerkingsverbanden kent een geheel eigen dynamiek. Enerzijds dient het een multilateraal doel als gegevens die voor de samenwerkingspartners mogelijk van belang zijn, binnen het gehele samenwerkingsverband worden gedeeld. Dit geldt zeker bij de ondersteuning van gezamenlijke crisisbeheersingsoperaties. Ook op terreinen zoals terrorisme- en piraterijbestrijding wordt dit van inlichtingen- en veiligheidsdiensten verwacht en zijn er internationaal gedeelde belangen om breed gegevens te delen. Anderzijds geldt dat het selectiever delen van gegevens, aan slechts een of enkele buitenlandse diensten, de MIVD vanuit *quid-pro-quo*-overwegingen meer oplevert. Beperkt beschikbare gegevens zijn immers waardevoller dan gegevens die breed te verkrijgen zijn. Bovendien vereist de bescherming van de persoonlijke levenssfeer dat de MIVD terughoudend en weloverwogen omgaat met het delen van persoonsgegevens. Het verstrekken van persoonsgegevens vormt op zichzelf immers een inbreuk op de persoonlijke levenssfeer. Dit spanningsveld tussen brede en selectieve gegevensverstrekking kenmerkt in belangrijke mate de multilaterale samenwerking tussen de MIVD en andere inlichtingen- en veiligheidsdiensten.

In dit hoofdstuk wordt nader ingegaan op de multilaterale samenwerkingsverbanden van de MIVD. In paragraaf 8.1 wordt de multilaterale samenwerking in NAVO-verband besproken. Paragraaf 8.2 gaat over de multilaterale samenwerking in EU-verband. Tot slot leest u in paragraaf 8.3 meer over ad hoc vormen van multilaterale samenwerking.

8.1 Multilaterale samenwerking in NAVO-verband

De NAVO heeft zelf geen inlichtingencapaciteit en is daarvoor afhankelijk van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten van de lidstaten. Binnen Nederland dragen zowel de MIVD als de AIVD bij aan de inlichtingenpositie van de NAVO. Hoewel de NAVO van oorsprong een militaire organisatie is, vereist de toenemende focus op onder andere terrorisme ook samenwerking met de AIVD. De MIVD en de AIVD werken samen met betrekking tot de vertegenwoordiging bij de NAVO en proberen een gecoördineerd Nederlands standpunt uit te dragen in verschillende NAVO-fora.

Military Intelligence Committee

De MIVD is van nature betrokken in de militaire tak van de NAVO. De directeur van de MIVD neemt deel aan de *Military Intelligence Committe*e, het belangrijkste inlichtingenorgaan van de NAVO. De inlichtingenbehoefte die bij dit orgaan bestaat wordt in algemene zin of in specifieke vragen uitgezet bij de (militaire) inlichtingen- en veiligheidsdiensten van de lidstaten. De MIVD tracht in ieder geval de vragen die specifiek aan de dienst zijn gesteld gericht te beantwoorden. Daarnaast deelt de MIVD binnen de NAVO veel producten, zoals inlichtingenrapportages en dreigingsanalyses, die voor de Nederlandse krijgsmacht of andere klanten zijn vervaardigd. Zo geeft de MIVD invulling aan de meer algemene inlichtingenbehoefte van de NAVO.

Intelligence Fusion Cells en Centers

Ten behoeve van de NAVO is ook een *Intelligence Fusion Cell* (IFC) werkzaam. Het *NATO Intelligence Fusion Center*, dat is gevestigd in het Verenigd Koninkrijk, speelt een belangrijke rol bij de inlichtingenondersteuning van internationale missies en operaties. Hier worden inlichtingen van verschillende diensten samengevoegd tot nieuwe inlichtingenproducten die op het strategische, tactische en operationele vlak in NAVO verband gebruikt kunnen worden. Het *NATO Intelligence Fusion Center* heeft daarbij niet de beschikking over eigen inlichtingen of over ruwe gegevens, maar is afhankelijk van de analyses en rapportages van de diensten van de lidstaten.

Bijeenkomsten

Binnen de NAVO worden zeer geregeld multilaterale conferenties en overleggen georganiseerd. Deze bijeenkomsten richten zich veelal op strategische en beleidsmatige onderwerpen en lenen zich vooral voor de uitwisseling van zienswijzen. De MIVD ervaart de concrete inlichtingenwaarde hiervan doorgaans als beperkt. Wel hecht de dienst waarde aan de uitwisseling van visies en ideeën en de afstemming van beleidskeuzes. Ook kunnen dergelijke bijeenkomsten dienen als voorportaal voor nader bilateraal overleg.

Battlefield Information Collection and Exploitation Systems

Door de inlichtingen- en veiligheidsdiensten van de NAVO-lidstaten en van enkele andere landen wordt gebruikgemaakt van het *Battlefield Information Collection and Exploitation Systems* (BICES) netwerk. Het netwerk maakt veilige uitwisseling van gerubriceerde gegevens mogelijk tussen de NAVO-organen en de desbetreffende inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Het netwerk is daarnaast bedoeld als een ontmoetingsplek waar analisten of andere medewerkers direct met elkaar in contact kunnen komen. BICES kent een algemeen toegankelijk deel. Gegevens die hier op worden gezet, worden beschikbaar gesteld aan alle deelnemende inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Daarnaast kent BICES afgeschermde delen waartoe alleen bepaalde diensten of personen toegang hebben. De afgeschermde delen zijn vaak gekoppeld aan een bepaald onderwerp of thema.

In het exploitatiebeleid van de MIVD wordt nader ingegaan op het delen van gegevens via BICES. Over het algemeen geldt dat MIVD-producten, zoals inlichtingenrapportages en dreigingsanalyses, kort na vaststelling op de afgeschermde delen van BICES worden geplaatst of bilateraal met buitenlandse diensten worden gedeeld. De MIVD is terughoudender in het plaatsen van gegevens op de algemene delen van BICES. De Commissie merkt op dat dit ook onderwerpsafhankelijk is. In het kader van een crisisbeheersingsoperatie in coalitieverband deelt de MIVD bepaalde gegevens makkelijker dan bij onderwerpen waarbinnen minder sprake is van gemeenschappelijke belangen.

Rol van derde-partijregel

De MIVD geeft aan dat behalve het eigen interne beleid ook de derde-partijregel een reden vormt dat gegevensuitwisseling in multilateraal verband een beperktere diepgang of een beperktere snelheid kent dan bilaterale gegevensuitwisseling. Volgens de derde-partijregel mogen gegevens afkomstig van een inlichtingen- of veiligheidsdienst niet verder worden verstrekt zonder expliciete toestemming daartoe. De informatie die is verwerkt in producten van de MIVD is in veel gevallen mede afkomstig van andere inlichtingen- of veiligheidsdiensten. De MIVD kan die gegevens niet zonder meer doorverstrekken maar moet daarvoor toestemming verkrijgen van de desbetreffende buitenlandse dienst waarvan de gegevens afkomstig zijn.

Praktijk: geen onrechtmatigheden bij multilaterale samenwerking in NAVO-verband

In de praktijk deelt en ontvangt de MIVD een veelheid van gegevens in NAVO-verband. De MIVD maakt hierbij veelvuldig gebruik van BICES. Dit betreft veelal de uitwisseling van geëvalueerde inlichtingen in de vorm van uitgewerkte, *all-source*producten. De uitwisseling van ruwe gegevens of van specifieke *single-source*producten, zoals *sigint of humint*, vindt veeleer in een beperkt multilateraal of in bilateraal verband plaats. De Commissie heeft geen onrechtmatigheden geconstateerd in het delen en ontvangen van gegevens door de MIVD in NAVO-verband.

8.2 Multilaterale samenwerking in EU-verband

Inlichtingenorganen van de EU

Net als de NAVO heeft de EU geen eigen inlichtingcapaciteit, maar is daarvoor afhankelijk van de EU-lidstaten. Vanuit het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid richt de EU zich op externe civiele en militaire dreigingen. De EU heeft dan ook baat bij zowel civiele als militaire inlichtingen. Binnen de EU zijn verschillende inlichtingenorganen opgericht. De belangrijkste zijn het *Joint Situation Centre* (SitCen) en de *Intelligence Division van de EU Military Staff* (EUMS). Het SitCen fungeert als een alerteringscel ten aanzien van internationale crisissituaties en biedt (informatie)ondersteuning in het kader van internationale operaties. Daarnaast maakt het SitCen inlichtingen- en dreigingsanalyses ten behoeve van het EU-beleid. Het SitCen heeft, vergelijkbaar met een IFC, de mogelijkheid informatie samen te brengen, verschillende perspectieven naast elkaar te leggen en de specialismen van de verschillende inlichtingen- en veiligheidsdiensten te benutten. Vanuit Nederland wordt het SitCen gevoed met (civiele) inlichtingen door de AIVD en in mindere mate ook door de MIVD.

Naast het SitCen is er het militair georiënteerde inlichtingenorgaan EUMS. Ook hier worden inlichtingen van de lidstaten samengebracht en verwerkt tot EU-inlichtingenproducten, die vervolgens worden geëxploiteerd naar de lidstaten. De MIVD voorziet dit inlichtingenorgaan van MIVD-producten. De civiele en militaire inlichtingen komen samen binnen de *Single Intelligence Analysis Capacity* (SIAC), een samenwerkingsverband van het SitCen en de inlichtingen divisie van de EUMS.

Intern beleid

In zijn beleid besteedt de MIVD ook aandacht aan het verstrekken van gegevens aan de EU. Het bevorderen van de internationale veiligheid en stabiliteit in EU-verband neemt toe. In dat kader is het van belang waar mogelijk inlichtingenondersteuning te leveren. Tegelijk wordt opgemerkt dat het exploiteren van MIVD-producten naar de EU over het algemeen een lager rendement oplevert dan het exploiteren aan individuele internationale partners. De MIVD streeft ernaar per product een afweging te maken of en in welke hoedanigheid verstrekking aan de EU mogelijk dan wel wenselijk is.

Praktijk: geen onrechtmatigheden bij multilaterale samenwerking in EU-verband

De Commissie constateert dat in de praktijk geregeld gegevens worden ontvangen vanuit de inlichtingenorganen van de EU. Voor bepaalde teams binnen de MIVD zijn deze gegevens waardevol. Vanuit de MIVD is sprake van het regelmatig verstrekken van geëvalueerde inlichtingen in de vorm van uitgewerkte, *all-source*producten, voor zover die gegevens aansluiten bij de aandachtsgebieden van de EU. De MIVD tracht op die wijze de vele RFIs die vanuit de inlichtingenorganen van de EU bij de MIVD worden uitgezet te beantwoorden. De Commissie heeft geen onrechtmatigheden aangetroffen in de gegevensuitwisseling van de MIVD met de EU.

8.3 Ad hoc multilaterale samenwerking

Praktijk: toenemende ad hoc operationele multilaterale samenwerking
Multilaterale samenwerking leent zich over het algemeen vooral voor de uitwisseling van zienswijzen over meer strategische onderwerpen en de afstemming van beleidskeuzes op het gebied van de nationale en de internationale veiligheid in brede zin. Diepgaandere vormen van samenwerking, onder andere op het operationele vlak, en concrete uitwisseling van gegevens zijn doorgaans meer bilaterale aangelegenheden. De Commissie signaleert dat de MIVD ook in (klein) multilateraal verband verregaand samenwerkt. Dergelijke samenwerking doet zich voor op terreinen waar concrete belangen tussen meerdere inlichtingen- en veiligheidsdiensten worden gedeeld of waar sprake is van een gezamenlijke vijand, bijvoorbeeld op het gebied van contraspionage. De Commissie ziet dat deze ontwikkeling zich niet alleen voordoet bij gegevensuitwisseling of operationele samenwerking, maar ook op andere, meer ondersteunende terreinen. Zo denkt de MIVD in toenemende mate vanuit de verdeling van middelen en mogelijkheden (*division of efforts*) en kijkt daarbij of bepaalde behoeftes gemeenschappelijk kunnen worden ingevuld.

Praktijk: geen onrechtmatigheden bij gezamenlijke operaties in multilateraal verband
De Commissie heeft een aantal gezamenlijke operaties die in multilateraal verband zijn uitgevoerd, nader onderzocht. In hoofdstuk 7 is op bepaalde rechtmatigheidsaspecten van enkele van deze operaties al nader ingegaan. Hierbij zijn geen onrechtmatigheden geconstateerd. De Commissie merkt hier op dat de kracht van deze vorm van samenwerking niet alleen zit in het benutten van elkaars capaciteiten en het verdelen van de inzet van middelen, maar vooral ook in het gecoördineerd optreden en het afstemmen van operationele activiteiten. Tegelijk is merkbaar dat deze samenwerking veelal moeizamer van de grond komt, doordat eerder sprake is van divergerende belangen. Ook is het moeilijker tot operationele beslissingen te komen waar elke dienst zich in kan vinden. Bovendien is de gegevensuitwisseling lastiger, omdat voortdurend moet worden afgewogen of gegevens aan slechts één of aan alle betrokken buitenlandse diensten verstrekt kunnen worden. Een dergelijke vorm van samenwerking vraagt om een leidende partij, duidelijke doelstellingen en heldere afspraken tussen de deelnemende diensten.

9 Samenwerking in het kader van de missie in Afghanistan

De Commissie heeft onderzoek verricht naar de samenwerking met buitenlandse diensten die heeft plaatsgevonden in het verlengde van de inlichtingenondersteuning aan de krijgsmacht bij de inzet in Uruzgan in de periode 2006 tot 2010 en Kunduz in de periode 2011 tot 2013. Afghanistan vormde in deze periode de primaire focus van de MIVD.

Focus van het onderzoek van de Commissie

In haar onderzoek naar de missies in Afghanistan heeft de Commissie met name gekeken naar het verlenen van ondersteuning aan buitenlandse diensten en het uitvoeren van gezamenlijke operaties (zie paragraaf 9.1), naar gegevensuitwisseling met buitenlandse diensten (zie paragraaf 9.2) en naar de ontwikkeling van samenwerkingsrelaties (zie paragraaf 9.3). Hierbij heeft de Commissie oog gehad voor het bijzondere karakter van internationale samenwerking in missiegebied. In deze context is voortdurend sprake van directe en concrete dreigingen tegen de krijgsmacht. De samenwerking tussen de MIVD en de buitenlandse diensten van andere aan de missie deelnemende landen is zeer nauw en er moet op grote afstand van Den Haag snel gehandeld worden. De Commissie heeft overwegend positieve bevindingen over de samenwerking van de MIVD met buitenlandse diensten tijdens de missie in Afghanistan. Dit verklaart de beknopte beschrijving van de samenwerking in dit hoofdstuk.

Onderwerpen die Commissie niet heeft onderzocht

De MIVD heeft in het kader van deze missies in Afghanistan een omvangrijke inlichtingondersteuning geboden. De Commissie heeft naar deze inlichtingenondersteuning zelf, dus los van de samenwerking met buitenlandse diensten, geen onderzoek verricht.

Het onderzoek heeft zich daarnaast niet gericht op de samenwerking met buitenlandse diensten op het gebied van *sigint*.[36] In verband met de missie in Afghanistan is de samenwerking op dit terrein wel betrokken voor zover dit effect heeft gehad op de algehele ontwikkeling van de samenwerkingsrelaties en wordt besproken in paragraaf 9.4. De samenwerking met buitenlandse diensten op het terrein van *sigint* en andere grootschalige gegevensverwerking is aan de orde gekomen in het rapport over de inzet van Sigint door de MIVD (nr. 28)[37] en het rapport over de gegevensverwerking door de AIVD en de MIVD op het gebied van telecommunicatie (nr. 38)[38].

De Commissie gaat in dit toezichtsrapport ook niet in op de eventuele bijdrage die de MIVD heeft geleverd aan het uitschakelen van targets in Afghanistan (*targeting*). De Commissie heeft de keuze gemaakt dit specifieke onderwerp niet mee te nemen in dit meer algemene onderzoek naar de samenwerking met buitenlandse diensten. Dit onderwerp komt aan de orde in het onderzoek dat de Commissie onlangs heeft ingesteld naar de bijdrage van de MIVD aan targeting, aangekondigd op 22 mei 2015.

---

[36] De Commissie heeft immers onderzoek verricht naar de samenwerking met buitenlandse diensten van de afdelingen Inlichtingen, Contra-Inlichtingen en Veiligheid en Geheime Operaties.

[37] Toezichtsrapport nr. 28, inzake de inzet van Sigint door de MIVD, hoofdstuk 9.3, *Kamerstukken II* 2011/12, 29 924, nr. 74 (bijlage), beschikbaar op www.ctivd.nl.

[38] Toezichtsrapport nr. 38, inzake gegevensverwerking op het gebied van telecommunicatie door de AIVD en de MIVD, hoofdstuk 5, *Kamerstukken II* 2013/14, 29 924, nr. 105 (bijlage), beschikbaar op www.ctivd.nl.

9.1 Verlenen van ondersteuning en uitvoeren gezamenlijke operaties

De Commissie heeft geen onrechtmatigheden aangetroffen in het over en weer verlenen van ondersteuning aan en het uitvoeren van gezamenlijke operaties met buitenlandse diensten.

9.2 Gegevensuitwisseling in en buiten het missiegebied

Samenwerkingsverbanden voor gegevensuitwisseling
De gegevensuitwisseling tussen de MIVD en buitenlandse diensten in het missiegebied vindt doorgaans plaats langs verschillende wegen. Enerzijds zijn er gedeelde communicatiesystemen, zoals het eerdergenoemde NAVO systeem BICES, waar gegevens op worden gezet die beschikbaar kunnen worden gemaakt voor een of meerdere buitenlandse diensten tegelijk. Anderzijds wordt informatie gedeeld via uitgezonden eenheden ter plaatse: de *National Intelligence Cell* (NIC) of het *National Intelligence Support Team* (NIST). Een verschil tussen een NIC en een NIST is dat bij een NIST analysecapaciteit is ondergebracht. Dit zorgt ervoor dat ook analytische samenwerking met buitenlandse diensten kan plaatsvinden in het missiegebied.

Inlichtingendeling in de praktijk
In Afghanistan zijn verschillende NIC's en NIST's uitgezonden ten tijde van de missie Uruzgan en ten tijde van de missie Kunduz. Deze uitzendeenheden hadden elk een rol te vervullen in het onderhouden van contacten met buitenlandse diensten ter plaatse. Uit het onderzoek van de Commissie is gebleken dat een NIC of NIST bij de samenwerking met buitenlandse diensten vooral fungeert als distributiepunt. Relevante inlichtingen worden vanuit het inlichtingenteam Afghanistan in Den Haag via het NIC of NIST gedeeld met buitenlandse diensten en vice versa. Veel van de gegevens die zo gedeeld worden, zijn ook langs andere kanalen gedeeld. Doorgaans worden dus meerdere inlichtingenstromen gelijktijdig benut. Uitwisseling van gegevens via een NIC of een NIST heeft als voordeel dat de informatie snel op de juiste plek belandt en er specifiek de aandacht op de desbetreffende informatie kan worden gevestigd.

Behalve het doorgeven van inlichtingen(producten), is een NIC of een NIST verantwoordelijk voor het distribueren van mondelinge en schriftelijke *requests for information* (RFI's). Ook wordt door de NIC's en NIST's deelgenomen aan bilaterale en multilaterale besprekingen met NIC's en NIST's van buitenlandse diensten in het missiegebied, waarbij eveneens inlichtingendeling plaatsvindt. Van deze besprekingen worden verslagen opgemaakt.

Het NIC of NIST heeft in de informatiedeling met buitenlandse diensten geen sturende maar meer een uitvoerende rol. Het contact van het NIC of het NIST met buitenlandse diensten wordt vooral bepaald door de actuele concrete informatiebehoefte en is gericht op korte termijn resultaten. Het NIC of NIST neemt niet zozeer actief deel aan het opbouwen, intensiveren of afbouwen van relaties met buitenlandse diensten en heeft beperkt invloed op de mate en kwaliteit van de informatiedeling. Dit ligt vooral bij het inlichtingenteam Afghanistan in Den Haag, waar ook de inhoudelijke aansturing van de uitgezonden eenheden is belegd.

Buiten het missiegebied worden, net als bij de samenwerking op andere terreinen, tussen de hoofdkwartieren van buitenlandse diensten contacten onderhouden. Hiertoe vinden periodiek bilaterale besprekingen plaats met buitenlandse diensten. Tussen deze besprekingen door worden gegevens tussen hoofdkwartieren uitgewisseld door het over en weer indienen en beantwoorden van RFI's.

Praktijk: geen onrechtmatigheden in gegevensuitwisseling

De Commissie constateert dat ter ondersteuning van de missies in Afghanistan veelvuldig sprake is geweest van zowel gevraagde als ongevraagde gegevensuitwisseling. Het uitgangspunt voor de MIVD was inlichtingen zo breed mogelijk met buitenlandse diensten te delen, ten behoeve van de missie in zijn geheel. Dit gold met name voor *all-source*-inlichtingenproducten. *Single-source*-inlichtingen zijn veelal bilateraal of in klein multilateraal verband gedeeld. De Commissie heeft geen onrechtmatigheden aangetroffen in de gegevensuitwisseling van de MIVD met buitenlandse diensten in dit kader. Dit geldt ook voor de uitwisseling van persoonsgegevens.

9.3 Ontwikkeling van de samenwerkingsrelaties

Praktijk: geen onrechtmatigheden in ontwikkeling samenwerkingsrelaties

De MIVD heeft zich in de samenwerking met buitenlandse diensten in het kader van de ondersteuning van de missies in Afghanistan vooral gericht op een selecte groep buitenlandse diensten van NAVO-lidstaten en enkele andere landen waar de Nederlandse krijgsmacht direct mee te maken had. Het gezamenlijk militair optreden was in grote mate bepalend voor de investering van de MIVD in die samenwerkingsrelaties.

Het is de Commissie gebleken dat samenwerking met voor de MIVD 'onbekende' diensten of diensten ten aanzien waarvan kan worden betwijfeld dat zij voldoen aan de samenwerkingscriteria nauwelijks heeft plaatsgevonden ter ondersteuning van de missies in Afghanistan. De Commissie heeft dan ook geen onrechtmatigheden aangetroffen in dit kader.

Praktijk: voorbeelden van ontwikkeling samenwerkingsrelaties

De Commissie constateert dat de verregaande samenwerking tussen de MIVD en enkele buitenlandse diensten niet vanzelfsprekend was. De MIVD heeft zich actief ingezet de belangrijkste samenwerkingsrelaties te intensiveren en heeft getracht de eigen inbreng te vergroten onder meer door in te springen op niches in het inlichtingenwerk. De MIVD heeft op specifieke onderdelen van de verwerking van *sigint* en in bepaalde vormen van inlichtingenanalyse meerwaarde kunnen laten zien in de samenwerking met buitenlandse diensten. Dit heeft de samenwerkingsrelaties en daarmee de informatiepositie van de MIVD met betrekking tot Afghanistan aanzienlijk verbeterd.

De MIVD heeft verder deelgenomen aan een ter plaatse opgerichte *Intelligence Fusion Cell* (IFC). Binnen een IFC worden inlichtingen van verschillende inlichtingen- en veiligheidsdiensten samengevoegd. In het kader van deze deelname is door de MIVD toegang verkregen tot een gedeelte van de communicatiesystemen die in dit verband werden gebruikt voor inlichtingendeling.

De MIVD heeft op strategisch niveau samengewerkt met een groter aantal buitenlandse diensten. Het betrof hier vrijwel uitsluitend diensten van NAVO-lidstaten. De samenwerking vond voornamelijk bilateraal plaats. Ook is geregeld deelgenomen aan multilaterale bijeenkomsten en overlegfora waarbij strategische en beleidsmatige kwesties onderwerp van discussie waren.

10 Conclusies en aanbevelingen

Dit rapport geeft zicht op hoe de MIVD in de onderzoeksperiode van 2007 tot eind 2013 verschillende vormen van samenwerking met buitenlandse diensten heeft ingevuld. In de juridische bijlage bij dit rapport vindt u de aanbevelingen die de Commissie aan de wetgever doet in het kader van de ophanden zijnde wijziging van de Wiv 2002. Hieronder leest u onze conclusies.

Algemeen beeld

Uit het onderzoek van de Commissie komt een positief beeld naar voren over de rechtmatigheid van de samenwerking van de MIVD met buitenlandse diensten. Het aantal geconstateerde onrechtmatigheden is beperkt te noemen. Ook vindt uitwisseling van persoonsgegevens, het verlenen van ondersteuning en het uitvoeren van gezamenlijke operaties vooral plaats met diensten ten aanzien waarvan niet wordt betwijfeld of zij voldoen aan de samenwerkingscriteria. Het rapport geeft een overzicht van hoe de MIVD vormgeeft aan deze verschillende vormen van samenwerking. De belangrijkste aanbevelingen van de Commissie richten zich op aanpassingen in het interne beleid.

Aangaan en onderhouden bilaterale samenwerkingsrelaties

Bij het aangaan, intensiveren dan wel beperken van samenwerkingsrelaties met buitenlandse diensten moet de dienstleiding per afzonderlijke buitenlandse dienst fundamenteel beoordelen in welke mate wordt voldaan aan de gestelde samenwerkingscriteria. De Commissie constateert dat dit niet altijd gebeurt en beveelt aan het beleid op dit terrein in het vervolg daadwerkelijk toe te passen.

Het bureau Externe Relaties is verantwoordelijk voor het beheren, coördineren en faciliteren van de (inter)nationale contacten van de MIVD. Ook initieert en coördineert het bureau het beleid gericht op het onderhouden van gunstige (inter)nationale betrekkingen en op het zekerstellen van de informatiepositie, zodat de MIVD zijn taken juist kan uitvoeren. De Commissie constateert dat de operationele afdelingen het bureau Externe Relaties nog niet altijd voldoende betrekken en informeren. Ook de adviserende rol van het bureau Externe relaties naar de dienst krijgt onvoldoende vorm. De Commissie beveelt aan het bureau Externe Relaties in de praktijk beter in positie te brengen.

Uitwisseling van gegevens

De Commissie heeft een positief beeld van de verstrekking van persoonsgegevens aan buitenlandse diensten. Er is vooralsnog nauwelijks sprake van verstrekking van persoonsgegevens aan twijfelachtige buitenlandse diensten. De MIVD verstrekt veelvuldig gegevens aan diensten ten aanzien waarvan niet wordt betwijfeld of zij voldoen aan de samenwerkingscriteria en waarmee op bepaalde terreinen intensief wordt samengewerkt. De Commissie heeft hierbij slechts in één geval een onrechtmatigheid geconstateerd. Het ging hierbij om de verstrekking van persoonsgegevens aan een buitenlandse opsporingsdienst.

De Commissie beveelt aan beleid te formuleren voor de verstrekking van persoonsgegevens aan buitenlandse diensten ten aanzien waarvan kan worden betwijfeld of zij voldoen aan de samenwerkingscriteria. Tot op heden is dit beleid er niet. Hierbij moet de MIVD nadrukkelijk aandacht besteden aan de waarborgen die in de wet zijn neergelegd.

Ook ontbreekt beleid over het verzoeken om informatie aan buitenlandse diensten. De Commissie beveelt aan dit beleid te formuleren. In de praktijk heeft de Commissie overigens geen onrechtmatige verzoeken aangetroffen. Met betrekking tot door de MIVD ontvangen gegevens heeft de Commissie geen gevallen aangetroffen waarbij de MIVD aanwijzingen had dat de betrokken buitenlandse dienst de verstrekte gegevens onrechtmatig had verkregen.

Ondersteuning en gezamenlijke operaties

In intern beleid van de MIVD is te weinig aandacht voor het onderscheid tussen het verlenen van ondersteuning en het uitvoeren van gezamenlijke operaties. Specifiek beleid voor gezamenlijke operaties ontbreekt. In enkele gevallen heeft de Commissie geconstateerd dat de MIVD in de praktijk het verlenen van ondersteuning ten onrechte beschouwt als een gezamenlijke operatie. Hierdoor is geen toestemming van de minister van Defensie gevraagd, wat onrechtmatig is. De Commissie beveelt aan het beleid op deze punten aan te passen en de praktijk hiermee in overeenstemming te brengen.

Bij de uitvoering van gezamenlijke operaties handelt de MIVD in de meeste gevallen rechtmatig. De gezamenlijke operaties vinden voornamelijk plaats in het kader van langer durende samenwerkingsrelaties. In één geval heeft de Commissie geconstateerd dat een bron onrechtmatig is ingezet, omdat deze ten onrechte niet was aangemerkt als agent en de dossiervorming gebrekkig was. In twee gevallen heeft de MIVD in strijd met de wet gevoelige operationele informatie gedeeld met een buitenlandse dienst.

Multilaterale samenwerking

De Commissie heeft in de verschillende vormen van multilaterale samenwerking geen onrechtmatigheden aangetroffen.

Afghanistan

De Commissie heeft onderzoek verricht naar de samenwerking van de MIVD met buitenlandse diensten die heeft plaatsgevonden in het verlengde van de inlichtingenondersteuning aan de krijgsmacht bij de inzet in Uruzgan in de periode 2006 tot 2010 en Kunduz in de periode 2011 tot 2013. De MIVD heeft zich in de samenwerking met buitenlandse diensten in het kader van de ondersteuning van de missies in Afghanistan vooral gericht op een selecte groep buitenlandse diensten van NAVO-lidstaten en enkele andere landen waarmee de Nederlandse krijgsmacht direct te maken had. Het gezamenlijk militair optreden was in grote mate bepalend voor de investering van de MIVD in die samenwerkingsrelaties. De Commissie heeft overwegend positieve bevindingen over de samenwerking van de MIVD met buitenlandse diensten tijdens de missie in Afghanistan. Zij heeft geen onrechtmatigheden in de gegevensuitwisseling geconstateerd.

Het is de Commissie gebleken dat de MIVD ter ondersteuning van de missies in Afghanistan nauwelijks heeft samengewerkt met ‘onbekende’ diensten of diensten ten aanzien waarvan kan worden betwijfeld of zij voldoen aan de samenwerkingscriteria. De Commissie heeft hierbij dan ook geen onrechtmatigheden aangetroffen.

Aldus vastgesteld in de vergadering van de Commissie op 10 juni 2015.

CTIVD nr. 22B

BEGRIPPENLIJST

Bij het toezichtsrapport over de samenwerking van de MIVD met buitenlandse inlichtingen- en/of veiligheidsdiensten

In deze lijst wordt een aantal begrippen toegelicht zoals deze gebruikt worden in het toezichtsrapport en de juridische bijlage. De Commissie heeft bij de gegeven omschrijvingen geen volledigheid nagestreefd, maar gepoogd de lezer een zo concreet mogelijk beeld te geven van de desbetreffende begrippen.

Afdelingshoofd (MIVD)	Functionaris binnen de MIVD die hiërarchisch als volgt is ingebed in de organisatie: directeur, *afdelingshoofd*, bureau-hoofd, sectiehoofd.
All-sourceproduct	Inlichtingenproduct gebaseerd op verschillende soorten informatie (bijvoorbeeld een combinatie van open bronnen, *signals intelligence en human intelligence*).
Artikel 59-last	Verzoeken om toestemming om op basis van artikel 59 activiteiten te verrichten.
Bijzondere bevoegdheid	Een bevoegdheid van de dienst waarin een specifieke inbreuk op de persoonlijke levenssfeer is geregeld, en de voorwaarden waaronder deze mag worden toegepast. De toepassing van een bijzondere bevoegdheid heeft veelal een geheim karakter. De bijzondere bevoegdheden zijn neergelegd in de artikelen 20 t/m 30 van de Wiv 2002 (bijvoorbeeld tappen en observeren).
Bulkdata	Grote hoeveelheden ruwe gegevens.
Buitenlandse dienst	Een buitenlandse inlichtingen- en/of veiligheidsdienst.
Derde-partijregel	De regel die stelt dat door inlichtingen- en/of veiligheidsdiensten verkregen gegevens slechts verder mag worden verstrekt als de dienst waarvan de gegevens afkomstig zijn daarvoor toestemming heeft verleend.
Gegevensverwerking	Het verzamelen, vastleggen, ordenen, bewaren, bijwerken, wijzigen, opvragen, raadplegen, gebruiken, verstrekken door middel van doorzending, verspreiding of enige andere vorm van terbeschikkingstelling, samenbrengen, met elkaar in verband brengen, en het afschermen, uitwissen of vernietigen van gegevens (artikel 1, aanhef f, Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten).
Gezamenlijke operatie	De samenwerking van de MIVD met een buitenlandse dienst in het kader van de eigen taakuitvoering, waarbij de activiteiten bijdragen aan enig lopend onderzoek van de MIVD.

Human intelligence (humint)	Inlichtingen die worden verkregen uit gegevens die verzameld zijn met behulp van menselijke bronnen.
Inlichtingendienst	Een dienst die onderzoek doet naar andere landen om (potentiële) dreigingen voor de eigen nationale veiligheid te onderkennen.
Metagegevens	Gegevens over communicatie. De metagegevens van een telefoongesprek zijn bijvoorbeeld de betrokken telefoonnummers, de starttijd en de eindtijd van het gesprek en de gegevens van de betrokken telefoonmasten. De term metadata betekent hetzelfde als metagegevens.
Ondersteuning aan een buitenlandse dienst	De samenwerking van de MIVD met een buitenlandse dienst die niet plaatsvindt voor de eigen taakuitvoering, maar in het belang van de desbetreffende buitenlandse dienst.
Partnerdienst	Een buitenlandse inlichtingen- en/of veiligheidsdienst waarmee de MIVD een samenwerkingsrelatie heeft.
Persoonsgegevens	Gegevens die betrekking hebben op een identificeerbare of geïdentificeerde, individuele natuurlijke persoon (bijvoorbeeld een naam of een foto).
***Quid-pro-quo*balans**	De kwantitatieve en kwalitatieve verhouding tussen de van een buitenlandse dienst verkregen gegevens en de aan een dergelijke dienst verstrekte gegevens.
Ruwe gegevens	Gegevens verkregen door middel van de inzet van bijzondere bevoegdheden die nog niet op relevantie zijn beoordeeld.
Request for Information (RFI)	Een informatieverzoek aan een inlichtingen- en/of veiligheidsdienst.
Samenwerkingscriteria	De criteria aan de hand waarvan de dienst moet afwegen of een buitenlandse dienst in aanmerking komt voor samenwerking. Deze criteria betreffen het respect voor de mensenrechten en de democratische inbedding van de buitenlandse dienst; de taken, professionaliteit en betrouwbaarheid van de buitenlandse dienst; de wenselijkheid van de samenwerking in het kader van internationale verplichtingen; de bevordering van de taakuitvoering en de mate van wederkerigheid.
Signals intelligence (sigint)	Inlichtingen die verzameld worden uit opgevangen elektronische signalen.
Single-sourceproduct	Inlichtingenproduct gebaseerd op een enkele soort bron (bijvoorbeeld *signals intelligence*).
Veiligheidsdienst	Een dienst die onderzoek doet naar personen en organisaties die mogelijk een gevaar vormen voor het voortbestaan van de democratische rechtsorde, dan wel voor de veiligheid of voor andere gewichtige belangen van de staat, dan wel voor de veiligheid en de paraatheid van de krijgsmacht.

Verkeersgegevens

Gegevens betreffende de gebruiker (gebruikersgegevens, bijvoorbeeld naam, adres, woonplaats, nummer), betreffende de personen of organisaties met wie de gebruiker verbinding heeft (gehad) of heeft getracht tot stand te brengen ofwel die hebben getracht verbinding met de gebruiker tot stand te brengen (naam, adres, woonplaats, telefoonnummer), gegevens betreffende de verbinding zelf (metagegevens, bijvoorbeeld starttijd, eindtijd, locatiegegevens randapparatuur, nummers randapparatuur) en gegevens betreffende het abonnement (de soort dienst waarvan de gebruiker gebruik maakt of heeft gemaakt, de gegevens van degene die de rekening betaalt) (artikel 28 Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten).



Anna van Saksenlaan 50 | 2593 HT Den Haag
T 070 315 58 20 | **F** 070 381 71 68
E info@ctivd.nl | www.ctivd.nl